



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 kwietnia 2023 r.

Poz. 3614

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.83.2023.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 31 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

orzekam

nieważność uchwały nr LIII/301/23 Rady Miejskiej w Miejskiej Górcie z dnia 1 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miejska Górcza - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 1 marca 2023 r. Rada Miejska w Miejskiej Górcie podjęła uchwałę nr LIII/301/23 w sprawie uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miejska Górcza, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40), w związku z art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 572 z późn.zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 marca 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną do uchwalenia rocznego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stanowi art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 ze zm.), dalej jako "ustawa", zgodnie z którym, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 (tj. obowiązek zapobiegania bezdomności zwierząt, zapewnienia im opieki oraz ich wyłapywania) określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W treści art. 11a ust. 2 ustawy zawarty został katalog zagadnień, które rada gminy, podejmując uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, powinna określić w przedmiotowym programie. Zgodnie z przywołanym powyżej przepisem, program obejmuje w szczególności: 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie; 3) odławianie bezdomnych zwierząt; 4) obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt; 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; 6) usypianie ślepych miotów; 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Przedmiotowy program może także obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 ustawy) oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3a ustawy). Ponadto stosownie do treści art. 11a ust. 5 ustawy, program ten

zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.

Rada, podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt, nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w treści art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy. Rada jest zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 13 września 2016 r. II SA/Kr 398/16, opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej "CBOSA").

Rada przedmiotową uchwałą przyjęła "Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miejska Górką na rok 2023", stanowiący załącznik do uchwały, dalej "Program".

W świetle powyższego, Rada Miejska w Miejskiej Górcie powinna w sposób wyczerpujący uregulować zakres zagadnień wynikający z delegacji ustawowej. Z istoty pojęcia aktu prawa miejscowego wynika, aby regulacje w nim zawarte były jasne i precyzyjne, a także w sposób kompleksowy wypełniające delegację ustawową.

W § 2 pkt 4 w rozdziale 1 ("Postanowienia ogólne") Programu rada przyjęła: *"Ilekcroć w uchwale jest mowa o: Lecznicy, należy przez to rozumieć lecznicę, gabinet weterynaryjny świadczący usługi lekarsko-weterynaryjne, z którym Gmina Miejska Górką zawarła umowę"*, a z kolei w § 11 w rozdziale 4 ("Opieka nad zwierzętami") Programu uregulowano: *"Lecznica zapewnienia całodobową opiekę weterynaryjną bezdomnym zwierzętom rannym w wypadkach komunikacyjnych bądź pozostających w stanie nie leczzonej choroby, a rokujących na wyzdrowienie, których właścicieli nie ustalono"*.

W ocenie organu nadzoru, § 2 pkt 4 w rozdziale 1 ("Postanowienia ogólne") Programu nie jest wystarczający dla prawidłowego wypełnienia obowiązku uchwałodawczego rady gminy wynikającego z art. 11a ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Z powołanych przepisów ustawy wynika, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt stanowi jeden z obligatoryjnych elementów określonego przez radę gminy, w drodze uchwały, programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 30 lipca 2019 r. II OSK 1754/18, CBOSA, zajął stanowisko, zgodne z którym: *"W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na «wykonawczy», konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i stąd też taki charakter programu nie będzie zachowany jeśli nie zostaną w nim wskazane konkretne podmioty realizujące te zadania. Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia realizację zadań wynikających z programu"*.

"Przyjęcie, że wskazanie konkretnych podmiotów realizujących obowiązki wymienione w uchwale nastąpi dopiero w drodze umów cywilnoprawnych zawieranych z konkretnymi podmiotami, nie mieści się w granicach ustawowej podstawy. Wskazanie w uchwale konkretnego podmiotu realizującego to zadanie spełnia również ważną rolę informacyjną dla mieszkańców gminy czy organizacji zajmujących się ochroną zwierząt na temat między innymi tego, w jaki sposób, a więc za czym pośrednictwem gmina wykonuje ciężący na niej z mocy w/w ustawy obowiązek zapewnienia zwierzętom całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z ich udziałem" - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 10 sierpnia 2022 r. II SA/Go 340/22, CBOSA.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się również, z uwagi na systemowe i funkcjonalne reguły wykładni norm zawartych w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy, że ustawa przewidując roczny termin obowiązywania programu, wymusza uchwalenie konkretnych regulacji. Natomiast nadanie programowi charakteru ogólnych ram wymagających dalszej konkretyzacji wiązałoby się ze skróceniem czasu podejmowania działań w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt. Przekreśliłoby to cel ustawy przyjęcia precyzyjnych i jasnych regulacji gminnych wskazujących podmiot zobowiązany do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Jest to ważne nie tylko z punktu widzenia zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami, ale też zapewnienia bezpieczeństwa publicznego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 marca 2016 r. II OSK 221/16, CBOSA; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 10 sierpnia 2022 r. II SA/Go 340/22, CBOSA).

W ocenie organu nadzoru, który w pełni podziela zaprezentowane powyżej poglądy sądów administracyjnych, zapisu § 2 pkt 4 w rozdziale 1 ("Postanowienia ogólne" Programu nie można uznać za prawidłową realizację kompetencji przyznanych radzie mocą art. 11a ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Rada, co prawda uregulowała w § 11 w rozdziale 4 ("Opieka nad zwierzętami") Programu rada, iż zapewnia się całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, jednak nie wskazała w Programie konkretnego lekarza weterynarii oraz miejscowości, w której firma weterynaryjna się znajduje. Oznacza to, że Rada nie wyczerpała zakresu upoważnienia wynikającego z treści art. 11a ust. 2 ustawy, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym i przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje również na inną wadę prawną ocenianego Programu.

Kwestie dotyczące wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu oraz sposobu wydatkowania tych środków rada unormowała w § 13 w rozdziale 5 ("Finansowanie Programu") Programu. W ust. 1 powołanego przepisu przyjęto, iż: *"Gmina zapewnia w 2023 roku kwotę 56.000,00 zł na realizację zadań związanych z zapobieganiem bezdomności zwierząt. Wydatkowanie środków finansowych na realizację działań zawartych w programie odbywać się będzie na podstawie zawartych umów oraz wystawianych faktur i rachunków"*. Z kolei w ust. 2 § 13 w rozdziale 5 ("Finansowanie Programu") Programu wskazano, iż: *"Harmonogram finansowy wydatkowania środków na realizację zadań wynikających z Programu dzieli się na: 1) zapewnienie zwierzętom bezdomnym miejsca w schronisku oraz obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku - 35.000,00 zł; 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami w tym ich dokarmianie - 3.000,00 zł, 3) dokarmianie bezdomnych zwierząt do czasu przekazania do schroniska bądź zwrotu odnalezionemu właścicielowi - 1.000,00 zł; 4) odławianie zwierząt bezdomnych - bezkosztowo; 5) poszukiwanie właścicieli dla zwierząt bezdomnych - bezkosztowo; 6) usypianie ślepych miotów - 200,00 zł; 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich - 7.800,00 zł; 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt - 9.000,00 zł"*.

Zdaniem organu nadzoru, wymienionymi wyżej przepisami Rada nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Za niewystarczające w świetle art. 11a ust. 5 ustawy należy uznać wskazywanie łącznych kwot na więcej niż jedno zadanie, tak jak uczyniono to w § 13 ust. 2 pkt 1 w rozdziale 5 ("Finansowanie Programu") Programu, tj. łączenia kwoty na "zapewnienie zwierzętom bezdomnym miejsca w schronisku" oraz "obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku". Poprzez zaplanowanie łącznych kwot, o których mowa w § 13 ust. 2 pkt 1 w rozdziale 5 ("Finansowanie Programu") Programu na omawiane grupy zadań Rada pozostawiła organowi wykonawczemu i innym podmiotom współdziałającym w wykonywaniu Programu swobodę w zakresie sposobu wydatkowania tych środków, co nie znajduje uzasadnienia w treści art. 11a ust. 5 ustawy, pozostając z tym przepisem w istotnej sprzeczności. Jak słusznie zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r. IV SA/Po 555/22, CBOSA: "Za niewystarczające należy uznać wskazanie łącznych kwot przeznaczonych na realizację (...) zadań. Zdaniem Sądu, Rada winna jest dokładnie podzielić wskazane wyżej kwoty na poszczególne zadania ujęte w Programie i określić jak będą one rozdysponowane".

Z kolei w pkt 4 i 5 § 13 ust. 2 w rozdziale 5 ("Finansowanie Programu") Programu konkretne kwoty, które powinny się znaleźć w Programie zastąpiono zwrotem "bezkosztowo". W ocenie organu nadzoru, prawidłowe wypełnienie obowiązku polegającego na odławianiu zwierząt bezdomnych (pkt 4) i poszukiwania właścicieli dla zwierząt bezdomnych (pkt 5) nie może być realizowane bezkosztowo, tym bardziej iż w Programie nie wskazano przyczyny braku kosztów pomimo realizowaniu wskazanych zadań w Programie (por. wyrok WSA w Gliwicach z 19 listopada 2021 r. II SA/GL 1202/21, CBOSA).

Ponadto należy wskazać, iż Rada nie zaplanowała żadnych nakładów finansowych na działania edukacyjne, które zaplanowała, a o których mowa w § 14 w rozdziale 6 ("Edukacja mieszkańców") Programu.

Naczelný Sąd Administracyjny w wyroku z 22 września 2020 r. II OSK 1087/20, CBOSA, podkreślił: „Nie ulega wątpliwości, że wskazany przepis bezwzględnie wymaga, by rada gminy w sposób szczegółowy i wyczerpujący określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków poprzez egzemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań”. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Poznaniu w wyroku z 15 grudnia 2022 r. IV SA/Po 741/22, wskazał: „[...] użyte przez ustawodawcę określenie «sposób wydatkowania» środków finansowych, oznacza przedstawienie w programie, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. Czym innym jest wskazanie sposobów realizacji celów programu, a czym innym konkretne i jednoznaczne ustalenie w ramach przewidzianych środków sposobów ich wydatkowania, które z oczywistych względów powinny być zgodne z celami i przyjętymi założeniami programu” (por. także wyroki WSA w Poznaniu: z 26 października 2022 r. IV SA/Po 535/22; z 26 października 2022 r. IV SA/Po 555/22; z 12 października 2022 r. V SA/Po 571/22; wyrok NSA z 6 lipca 2020 r. II OSK 703/20).

W wyroku z 26 października 2022 r. IV SA/Po 535/22, CBOSA, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu podkreślił: „[...] pominięcie określenia konkretnej wysokości środków przeznaczonych na realizację (sfinansowanie) poszczególnych celów wskazanych w uchwalonym [...] programie, a w konsekwencji brak wskazania sposobu wydatkowania tych środków na realizację tego programu, stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte programem ma zasadnicze znaczenie dla realizacji programu”. W konsekwencji bowiem brak jest gwarancji, czy rzeczywiście każde z zadań wymienionych w programie, będzie realizowane i w jakim zakresie finansowane. Dopiero powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych, przeznaczonych na realizację programu wraz z określonym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 października 2022 r. IV SA/Po 555/22, CBOSA).

Podsumowując, sposób sformułowania przepisów Programu nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez radę gminy w art. 11a ust. 5 ustawy, pozostając z tym przepisem w istotnej sprzeczności, mającej wpływ na ważność całej uchwały. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lipca 2020 r. II OSK 703/20, CBOSA, w przepisie art. 11a ust. 5 ustawy „ustawodawca użył sformułowania: «program zawiera». Wskazuje to jednoznacznie na konieczność zamieszczenia obu wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu. Jest to więc norma o charakterze iuris cogentis i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie w uchwale, prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości, ze skutkiem ex tunc”.

W świetle powyższego należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Miejskiej Górcie

Burmistrz Miejskiej Górci