



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 kwietnia 2023 r.

Poz. 3617

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.101.2023.5

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 LV/372/2023 Rady Miejskiej w Sierakowie z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Sieraków w 2023 roku – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr nr LV/372/2023 Rady Miejskiej w Sierakowie w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Sieraków w 2023 roku (zwana dalej „uchwałą”) została podjęta na sesji w dniu 28 lutego 2023 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 572)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 1 marca 2023 r.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Sierakowie ustanowiła „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Sieraków w 2023 roku” stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, zwany dalej „programem”.

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), dalej jako „ustawa” – rada gminy, wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program, o którym mowa w ust. 1, 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.

Natomiast, jak wynika z treści art. 11a ust. 5 ustawy – „Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina”.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (zob. wyrok NSA z 30 marca 2016 r., II OSK 221/16, wyrok NSA z 24 maja 2017 r., II OSK 725/17, wyrok NSA z 14 czerwca 2017 r., II OSK 1001/17, wyrok WSA w Gdańsku z 14 listopada 2019 r., III SA/Gd 516/19).

Należy również zaznaczyć, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym.

Podkreślić należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest to uchwała, która w swoich zapisach powinna wyznaczać w sposób jasny i wyczerpujący konkretne kierunki działania organów gminy. Program to plan, układ zamierzonych czynności, założenia, cele działania (por. Słownik języka polskiego pod red. E. Sobol, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r. s. 753). Zatem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt to roczny plan zamierzonych czynności, bądź założeń, celów działania. Program ma charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Powierzchnowe i wybiórcze uregulowanie poszczególnych części programu niweczy zatem podstawowy cel, dla którego jest on podejmowany, a więc ustalenia pewnych kierunków i sposobu wykonywania zadania własnego gminy jakim jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie na terenie gminy (art. 11 ust. 1 ustawy). Niewypełnienie tego obowiązku musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ta bowiem musi zawierać wszystkie elementy wskazane w ustawie (por. wyrok WSA w Gliwicach z 8 stycznia 2016 r., II SA/Gl 740/15, CBOSA).

Działając w zakresie ustawowej delegacji, rada gminy zobowiązana jest do jej wypełnienia, co winno nastąpić na drodze uregulowania wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne w sposób całościowy i maksymalnie precyzyjny, tak aby stworzyć adresatom programu pewne warunki jego realizacji.

W kontekście powyższych rozważań oraz biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu ww. delegację ustawową stwierdzić należy, iż uchwalony przedmiotową uchwałą program nie spełnia ustawowych przesłanek określonych w przepisach ustawy. Ustawodawca w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy enumeratywnie wskazał zakres regulacji, która winna być unormowana w powyższym programie. Ze sformułowania „program (...) obejmuje w szczególności: (...)” nie można wyprowadzać wniosku o całkowicie fakultatywnym zakresie jego regulacji. Zakres swobody rady gminy w tym przypadku nie oznacza możliwości odstąpienia od uregulowania spraw, które powinny być określone w programie, lecz zobowiązuje do dokładnego określenia w nim wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów.

Na zasadzie art. 11a ust. 5 ustawy, lokalny prawodawca zobowiązany został nie tylko o wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu, ale także o określenia sposobu ich wydatkowania.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że Rada Miejska w Sierakowie nie uregulowała w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień wymaganych przez ustawodawcę.

W § 8 programu zapisano: „Wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację niniejszego programu w 2023 roku wynosi 35 600,00 zł brutto i obejmuje: a) zakup karmy dla wolnożyjących kotów – 600,00 zł; b) pokrycie kosztów sterylizacji/kastracji psów i kotów, usypianie ślepych miotów oraz koszt opieki weterynaryjnej nad zwierzętami, które ucierpiały w zdarzeniach drogowych - 14 000,00 zł; c)

zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz obowiązkowa sterylizacja lub kastracja w schronisku dla zwierząt – 15 000,00 zł; d) odławianie bezdomnych zwierząt z terenu gminy oraz zapewnienie opieki dla zwierząt gospodarskich – 6 000,00 zł”.

Zdaniem organu nadzoru wymienionym wyżej przepisem nie dokonano wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Rada nie wskazała bowiem jaka konkretna kwota przeznaczona będzie na każde z poszczególnych zadań i czy w konsekwencji każde z tych zadań będzie finansowane, a nie pozostanie jedynie fikcją. Należy stwierdzić, że ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla kilku zadań nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z jakiego zapisu uchwały nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania – co czyni program w tym zakresie nietransparentnym. Łącznie wskazano kwoty przeznaczone na: „pokrycie kosztów sterylizacji/kastracji psów i kotów, usypianie ślepych miotów oraz koszt opieki weterynaryjnej nad zwierzętami, które ucierpiały w zdarzeniach drogowych” (§ 8 lit. b programu), „zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz obowiązkowa sterylizacja lub kastracja w schronisku dla zwierząt” (§ 8 lit. c programu); „odławianie bezdomnych zwierząt z terenu gminy oraz zapewnienie opieki dla zwierząt gospodarskich” (§ 8 lit. d programu). Z powyższych zapisów nie wynika natomiast jakie konkretne kwoty zostaną przeznaczone na poszczególne zadania, o których mowa w § 1 ust. 2 programu, tj.: „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) poszukiwanie osób chętnych do adoptowania zwierząt bezdomnych; 7) usypianie ślepych miotów; 8) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; 9) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt; 11) zawarcie umowy z lekarzem weterynarii na świadczenie usług weterynaryjnych, polegających na sterylizacji, kastracji i usypianiu ślepych miotów; 12) organizowanie punktów czasowego przetrzymywania zwierząt poprzez zawarcie stosownych umów z osobami fizycznymi lub prawnymi na przetrzymywanie i opiekę nad bezdomnymi zwierzętami, a w szczególności zapewnienie zwierzęciu odpowiedniego pożywienia i dostępu do świeżej wody i opieki weterynaryjnej”.

Z powyższych uregulowań programu nie wynika wysokość jego finansowania z wyszczególnieniem każdego z zadań w nim wymienionych – co czyni taką regulację nieczytelną i w konsekwencji niekompletną. Naruszeniem normy art. 11a ust. 5 ustawy jest pozostawianie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały, swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tegoż sposobu w zawieranych umowach. Podobnie stwierdzono w wyroku NSA z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20: „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 w wyroku WSA w Poznaniu z 15 grudnia 2022 r., IV SA/Po 741/22, podkreślono, że: „użyte przez ustawodawcę określenie »sposób wydatkowania« środków finansowych, oznacza przedstawienie w programie, jako obowiązkowego 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. 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., IV SA/Po 751/22; wyrok NSA z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20).

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru sposób sformułowania przepisów programu nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez radę gminy w art. 11a ust. 5 ustawy. Pominięcie określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań określonych w programie, a w konsekwencji brak wskazania czy na dany cel przeznaczono jakiegokolwiek środki, stanowi istotne naruszenie prawa, które wpływa na ważność całej uchwały. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu wyroku NSA z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20, 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, prowadzi musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości, ze skutkiem *ex tunc*”.

Biorąc powyższe pod uwagę 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 Sierakowie

Burmistrz Gminy Sieraków