



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 kwietnia 2023 r.

Poz. 3630

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.125.2023.2

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z 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 LXVIII/864/2023 Rady Miasta Gniezna z dnia 1 marca 2023 r. w sprawie określenia „PROGRAMU OPIEKI NAD ZWIERZĘTAMI BEZDOMNYMI ORAZ ZAPOBIEGANIA BEZDOMNOŚCI ZWIERZĄT NA TERENIE MIASTA GNIEZNA W 2023 ROKU” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 1 marca 2023 r. Rada Miasta Gniezna uchwałą nr LXVIII/864/2023 przyjęła „PROGRAM OPIEKI NAD ZWIERZĘTAMI BEZDOMNYMI ORAZ ZAPOBIEGANIA BEZDOMNOŚCI ZWIERZĄT NA TERENIE MIASTA GNIEZNA W 2023 ROKU”, zwany dalej "programem".

Uchwałę podjęto na podstawie "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) oraz art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 572 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 3 marca 2023 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W myśl art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 ze zm.), zwanej dalej "u.o.z.", program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt "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".

Program ten może także obejmować plan znakowania zwierząt w gminie 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. 3 i ust. 3a u.o.z.). Ponadto zgodnie z art. 11a ust. 5 u.o.z. program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Realizacja zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 3-6 u.o.z., może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (art. 11a ust. 4 u.o.z.).

W orzecznictwie podkreśla się, że skuteczna realizacja zadań wskazanych w art. 11a u.o.z. wymaga uregulowania przez uprawniony organ wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, przy czym uregulowanie to powinno być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie tego obowiązku musi natomiast skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ponadto powodem stwierdzenia nieważności uchwały są jej postanowienia podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a u.o.z. (por. wyrok WSA w Gdańsku z 6 marca 2019 r., II SA/Gd 787/18, CBOSA).

W § 12 programu Rada Miasta Gniezna postanowiła, iż "Na realizację zadań wyszczególnionych w Programie, przeznacza się środki finansowe w wysokości **606.000,00 zł**, z czego na: 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, w tym obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku dla zwierząt oraz poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt – **kwotę 500.000,00 zł**, 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie – **kwotę 5.000,00 zł**, 3) ochronę przed bezdomnymi zwierzętami - odławianie bezdomnych zwierząt – **kwotę 40.000,00 zł**, 4) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt - **kwotę 50.000,00 zł**, 5) sterylizację i kastrację wolno żyjących kotów z terenu miasta Gniezna – **kwotę 3.000,00 zł**, 6) odbiór, transport, unieszkodliwianie zwłok zwierzęcych – **kwotę 8.000,00 zł**".

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie realizują obowiązku nałożonego na radę gminy w art. 11a ust. 5 u.o.z. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się bowiem, że rada gminy zobowiązana została przepisem art. 11a ust. 5 u.o.z. nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań programu, ale także do określenia konkretnego sposobu ich wydatkowania (por. wyroki NSA z 1 kwietnia 2022 r., I OSK 57/22; z 14 czerwca 2017 r., II OSK 1001/17; z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20; z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, CBOSA). Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r. (IV SA/Po 555/22, CBOSA) "Na konieczność uwzględnienia łącznie tych dwóch elementów – wysokości środków oraz sposobu ich wydatkowania - wskazuje już chociażby spójnik «oraz». Użyty przez ustawodawcę zwrot «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 bowiem 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". W konsekwencji przyjąć należy, że tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w danej uchwale priorytetami (por. wyroki NSA z 26 marca 2019 r., II OSK 481/19; z 29 lipca 2020 r., II OSK 336/20 i II OSK 997/20; wyrok WSA w Olsztynie z 25 stycznia 2022 r., II SA/Ol 1030/21; wyroki WSA w Poznaniu z 2 marca 2022 r., IV SA/Po 60/22; z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22, z 20 października 2023 r. IV SA/Po 507/22 czy z 12 października 2022r., IV SA/Po 571/22, CBOSA).

Za niewystarczające do realizacji przywołanej normy art. 11a ust. 5 u.o.z. należy zatem uznać zarówno wskazanie łącznych kwot przeznaczonych na realizację powyższych zadań jak i nie wskazanie kwot na którekolwiek z ustawowych zadań. Rada Miasta Gniezna winna była dokładnie podzielić wskazane w programie kwoty na poszczególne (wszystkie) zadania ujęte w u.o.z. i programie oraz określić, jak będą one rozdysponowane. Zakwestionowane zapisy oznaczają natomiast, iż w istocie rozdział tych środków został pozostawiony do uznania organowi wykonawczemu gminy, co niewątpliwie jest sprzeczne z delegacją ustawową art. 11a ust. 5 u.o.z. W konsekwencji brak jest gwarancji, czy rzeczywiście każde z zadań wymienionych w programie będzie realizowane i w jakim zakresie finansowane. W ocenie organu nadzoru 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.

Dodatkowo wskazać należy, iż w przywołanym już wyroku z 26 października 2022 r. (IV SA/Po 555/22, CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazał, że "...nawet w sytuacji, gdy kwota, jaką dysponuje Rada, nie wystarcza na zaspokojenie wszystkich potrzeb, to i tak w Programie należy rozdzielić przeznaczone środki finansowe na wszystkie zadania objęte tym Programem tak, aby wiadomo było, czy i jakie środki finansowe przewidziano odpowiednio na poszczególne cele. Niezbędne jest zatem choćby szacunkowe przypisanie wartości na realizację konkretnych zadań wynikających z przyjmowanego Programu oraz ewentualnej rezerwy, a tym samym dookreślenie sposobu wydatkowania środków".

Podnieść także należy, że w § 9 programu, wypełniając upoważnienie zawarte w art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. Rada Miasta Gniezna postanowiła, że "Decyzję o kwalifikacji miotu do usypienia podejmuje każdorazowo lekarz weterynarii. Usypianie ślepych miotów wykonuje lekarz weterynarii". W ocenie organu nadzoru zarówno podmiot wykonujący zabiegi usypiania ślepych miotów, jak i sposób realizacji tego zadania winien być wyraźnie wskazany w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W orzecznictwie wskazuje się bowiem, że problem usypiania ślepych miotów winien być uregulowany kompleksowo poprzez wskazanie konkretnego podmiotu realizującego zadanie wynikające z art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. (por. wyrok WSA w Poznaniu z 21 grudnia 2022 r., IV SA/Po 739/22; wyrok NSA z 30 lipca 2019 r., II OSK 1754/18; wyrok WSA w Warszawie z 16 marca 2022 r., VIII SA/Wa 45/22; wyrok WSA w Krakowie z 10 stycznia 2020 r., II SA/Kr 1394/19, CBOSA). Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia więc realizację zadań wynikających z programu. W wyroku z 6 listopada 2019 r. (IV SA/WA 1928/19, CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nadto wskazał, iż "samo ograniczenie się do ogólnego wskazania (...), że program obejmuje usypianie ślepych miotów nie oznacza wykonania upoważnienia ustawowego w tym zakresie. (...) Rada Gminy powinna wskazać, na jakich zasadach następuje realizacja zadania polegającego na usypianiu ślepych miotów, a także określić konkretne podmioty, którym powierza realizację tego zadania (podać dane podmiotu zajmującego się usypianiem ślepych miotów)". Przekazanie zatem w przedmiotowej uchwale realizacji zadania usypiania ślepych miotów nieskonkretyzowanemu podmiotowi oraz brak określenia zasad, na jakich zadanie to będzie wykonywane stanowi istotne naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z.

Podkreślić należy, iż program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy uchwalany jest na rok, w konsekwencji musi być dostosowany do warunków i okoliczności występujących oraz przewidywanych w danym roku i nie można mu nadawać charakteru ogólnych ram, które wymagałyby dalszej konkretyzacji. Program stanowi bowiem podstawę realizacji określonych zadań i koniecznym jest skonkretyzowanie sposobu ich realizacji (por. wyroki WSA w Bydgoszczy z 29 stycznia 2019 r., II SA/Bd 1280/18; z 22 marca 2017 r., II SA/Bd 1353/16, CBOSA).

W tym stanie rzeczy, 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 Miasta Gniezna

Prezydent Miasta Gniezna