



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 kwietnia 2023 r.

Poz. 3657

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.78.2023.6

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 LXII/402/23 Rady Gminy Mieścisko z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Mieścisko w 2023 roku - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 lutego 2023 r. Rada Gminy Mieścisko podjęła uchwałę nr LXII/402/23 w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Mieścisko w 2023 roku, zwaną dalej "uchwałą" lub "Programem".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 marca 2023 r.

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

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 zwanej „ustawą” - 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).

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 do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu, ale także do określenia sposobu ich wydatkowania.

Odnosząc powyższe do badanego Programu, stwierdzić należy, że Rada Gminy Mieścisko nie uregulowała w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień wymaganych przez ustawodawcę.

W załączniku do Programu w wersji tabelarycznej Rada Gminy Mieścisko wskazała wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizowane Programu. Zgodnie z tą tabelą: na zapewnienie opieki nad kotami wolno żyjącym, w tym ich dokarmianie oraz kontrolę populacji przeznaczono 1200 zł (Lp. 1), na zapewnienie opieki zwierzętom gospodarskim umieszczonym na określony czas we wskazanym gospodarstwie rolnym przeznaczono 800 zł (Lp. 2), na zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, usypianie ślepych miotów oraz sterylizację lub kastrację dziko żyjących kotów przeznaczono 2000 zł (Lp. 3), na sterylizację, kastrację oraz czipowanie

zwierząt pozostających pod opieką mieszkańca gminy Mieścisko oraz sterylizację/kastrację i znakowanie kotów wolno żyjących w ramach Programu ZWIERZOWA AKCJA KASTRACJA przeznaczono kwotę 10 000 zł

(Lp. 4), na wyłapywanie zwierząt bezdomnych z terenu Gminy Mieścisko z przewiezieniem ich do schroniska, elektroniczne znakowanie (czipowanie) zwierząt przebywających w Schronisku, sterylizację/kastrację zwierząt przyjętych do Schroniska, zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom domowym z terenu Gminy Mieścisko, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w Schronisku, usypianie ślepych miotów zwierząt przebywających w Schronisku, działania informacyjno - edukacyjne przeznaczono łącznie kwotę 39 000 zł (Lp. 5).

Zdaniem organu nadzoru wymienionym wyżej przepisem Rada Gminy w Mieścisku nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Rada nie wskazała bowiem jaka konkretna kwota przeznaczona będzie na każde z poszczególnych zadań z art. 11a ust. 2 pkt 1-8 ustawy i czy w konsekwencji każde z tych zadań będzie finansowane, a nie pozostanie jedynie fikcją. Należy stwierdzić, że brak dokładnego wyodrębnienia środków na realizację wszystkich poszczególnych zadań z art. 11a ust. 2 pkt 1-8 ustawy stanowi o niewłaściwej realizacji dyspozycji z art. 11a ust. 5 w związku z ust. 2 ustawy. W ocenie organu nadzoru w załączniku do Programu nie określono dokładnie i wyczerpująco w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania ustawowe - co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym.

Z powyższych zapisów nie wynika jakie konkretne kwoty zostaną przeznaczone na wszystkie poszczególne zadania, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 ustawy. W ocenie organu nadzoru w załączniku do rozpatrywanego Programu przedstawiono łączną kwotę przeznaczoną na zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt oraz na usypianie ślepych miotów (Lp. 3 Tabeli). Podobnie w załączniku do Programu łącznie przedstawiono kwotę przeznaczoną na takie zadania jak odławianie zwierząt bezdomnych, sterylizację/kastrację zwierząt przyjętych do Schroniska, zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom domowym z terenu Gminy Mieścisko, usypianie ślepych miotów zwierząt przebywających w Schronisku, działania informacyjno - edukacyjne (Lp. 5 Tabeli). Ponadto organ nadzoru uznał, że w załączniku do Programu nie wskazano kosztów poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, co istotnie narusza art. 11a ust. 5 w związku z 11a ust. 2 pkt 5 ustawy.

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 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. wyroki WSA w Poznaniu: z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22; z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22; wyrok NSA z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20).

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, prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości, ze skutkiem ex tunc”.

Organ nadzoru stwierdza także, że w § 12 ust. 4 Programu Rada Gminy Mieścisko określiła, że: "W przypadku ustalenia właściciela zwierzęcia, które uległo wypadkowi, właściciel jest zobowiązany do zwrócenia Gminie poniesionych kosztów leczenia i przeprowadzonej akcji ratunkowej".

W ocenie organu nadzoru postanowienie § 12 ust. 4 Programu zostało wydane z istotnym naruszeniem prawa. Z art. 11 ust. 1 ustawy wynika, że zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest uchwalany przez radę gminy w celu wypełnienia powyższego obowiązku (art. 11a ust. 1 ustawy), a jego obligatoryjnym elementem jest m.in. odławianie bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy). Jednocześnie ustawodawca wprost zastrzeża, że koszty realizacji przedmiotowego Programu ponosi gmina (art. 11a ust. 5 zdanie drugie ustawy). Kwestionowany przepis § 12 ust. 4 został więc umieszczony w Programie nie tylko bez podstawy prawnej, bowiem nie dotyczy zwierząt bezdomnych (zgodnie z art. 4 pkt 16 ustawy należy przez takie zwierzęta rozumieć „zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały”), ale także wbrew jednoznaczному brzmieniu art. 11a ust. 5 zdanie drugie ustawy.

Jak wyjaśnił WSA w Kielcach w uzasadnieniu do wyroku z dnia 10 kwietnia 2019 r., II SA/Ke 44/19: „W ustawie o ochronie zwierząt nie przewidziano możliwości przerwania albo zwrotu w trybie administracyjnym takich kosztów ani w całości, ani w części na właściciela zwierzęcia uznanego za bezdomne. Pogląd ten zasadny jest tym bardziej, jeśli weźmie się pod uwagę art. 7 ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt, formułujący możliwość obciążenia kosztami utrzymania zwierzęcia właściciela, od którego zwierzę czasowo odebrano. Nie oznacza to, że gmina nie może dochodzić od właściciela zwrotu świadczenia (dochodzenie takich należności może odbywać się jednak tylko na drodze postępowania cywilnego). Natomiast właściwą podstawą do rozstrzygnięcia o kosztach wyłapania i umieszczenia w schronisku zwierzęcia, które zostało pozostawione bez należytej opieki nie może być akt prawa miejscowego, ponieważ może on być wydany wyłącznie w takim zakresie, jaki przewiduje ustawa. W ustawie o ochronie zwierząt brak jest zaś stosownej regulacji umożliwiającej gminie przyjęcie w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt jakichkolwiek zasad związanych ze zwrotem kosztów, które gmina poniosła w związku z realizacją programu”.

Organ nadzoru w pełni popiera powyższe stanowisko Sądu, stwierdzając w konkluzji, że przepis § 12 ust. 4 Programu został wydany z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 w związku z ust. 5 ustawy.

Biorąc wszystkie powyższe ustalenia pod uwagę należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczej.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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:

1. Rada Gminy Mieścisko
2. Wójt Gminy Mieścisko