



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 maja 2023 r.

Poz. 4938

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.153.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 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 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LIV.376.2023 Rady Miejskiej w Koźminie Wielkopolskim z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie Gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 marca 2023 r. Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim podjęła uchwałę nr LIV.376.2023 w sprawie Gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy program stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Program”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2023 poz. 40) i art. 11a pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. 2022 poz. 572)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 marca 2023 r.

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

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 (tj. obowiązek zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania), określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W art. 11a ust. 2 ustawy zawarty został katalog zagadnień, które rada gminy, podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, powinna szczegółowo określić w tym programie. Zgodnie z powołanym przepisem: „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”. Przedmiotowy program może także obejmować „plan znakowania zwierząt w gminie” (ust. 3) oraz „plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają” (ust. 3a). Ponadto, stosownie do 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”.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt musi formułować postanowienia w granicach upoważnienia ustawowego, regulując kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Podkreślić w tym miejscu należy, że obligatoryjnymi elementami programu są elementy wprost wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 w punktach od 1 do 8, a także w ust. 5 ustawy. W orzecznictwie wskazuje się, że skuteczna realizacja zadań wskazanych w art. 11a ustawy wymaga uregulowana 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 ustawy (por. wyrok WSA w Gdańsku z 6 marca 2019 r., II SA/Gd 787/18; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje w szczególności odławianie bezdomnych zwierząt. Zagadnienie to rada unormowała w § 4 Programu w sposób następujący: „Na terenie Gminy Koźmin Wielkopolski obowiązuje wyłapywanie bezdomnych zwierząt w sposób «na interwencję»” (ust. 1), „Wyłapywaniem będą objęte bezdomne zwierzęta pozostawione bez opieki, w stosunku, do których nie istnieje możliwość ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką dotychczas pozostawały, a w szczególności chore lub zagrażające życiu, zdrowiu i bezpieczeństwu ludzi” (ust. 2), „W celu zapewnienia dalszej opieki nad wyłapanymi bezdomnymi zwierzętami Gmina Koźmin Wielkopolski podpisała porozumienie z Gminą Jarocin na przyjęcie oraz utrzymanie bezdomnych zwierząt w Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt w Radlinie” (ust. 3), „W sytuacji braku umowy z podmiotem wykonującym usługi odłowu i transportu zwierząt lub braku możliwości wykonania usługi przez podmiot, z którym została zawarta w tym zakresie umowa, Gmina zleca wykonanie usługi odłowu i przewiezienia psów do schroniska innemu, dostępnemu w danym czasie podmiotowi w przypadku, kiedy zwierzęta bezdomne znajdują się w sytuacji zagrażającej ich zdrowiu lub życiu oraz zdrowiu i życiu ludzi” (ust. 4).

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje nie stanowią prawidłowej realizacji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy, pozostając z tym przepisem w istotnej sprzeczności.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 30 lipca 2019 r., II OSK 1754/18, wyjaśnił, że: „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 (por. wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1667/11, LEX 975201)”. Rada w celu wypełnienia normy z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy powinna zatem wskazać *expressis verbis* konkretny podmiot realizujący ustawowy obowiązek dotyczący odławiania bezdomnych zwierząt (por. wyrok WSA w Krakowie z 11 kwietnia 2018 r., II SA/Kr 173/18).

Tymczasem w ocenianym Programie, w tym w cytowanym wcześniej § 4 odnoszącym się do kwestii odławiania bezdomnych zwierząt, takiego podmiotu nie wskazano. W § 4 ust. 3 Programu wymienia się Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt w Radlinie, jednak jedynie w kontekście zapewnienia „dalszej opieki nad wyłapanymi zwierzętami bezdomnymi”. Z kolei treść § 4 ust. 4 Programu poddaje w wątpliwość okoliczność, czy na dzień uchwalenia Programu Gmina Koźmin Wielkopolski w ogóle miała podpisaną umowę z konkretnym podmiotem na odławianie bezdomnych zwierząt.

Opisany powyżej wadliwy sposób uregulowania w Programie obligatoryjnego elementu jakim jest odławianie bezdomnych zwierząt, stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, uzasadniającym stwierdzenie nieważności całej uchwały. Tak skonstruowany Program nie normuje

bowiem w sposób prawidłowy i kompletny wszystkich zagadnień, o których mowa w art. 11a ust. 2 ustawy.

W § 11 Programu rada unormowała kwestie jego finansowania, przyjmując, że: „Koszty realizacji zadań określonych w niniejszym programie ponosi Gmina, która w budżecie na 2023 r. w zadaniach: „Utrzymanie zwierząt w schronisku” oraz „Zwalczanie bezdomności wśród zwierząt” zabezpieczyła środki finansowe w wysokości 95.715,00 zł, tym:

§ 2310 – 79.215,00 zł zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsc w schronisku dla zwierząt,

§ 4210 – 5.000 zł zakup m.in. leków dla bezdomnych zwierząt, itp.,

§ 4222 – 1.500 zł zakup m.in. karmy, itp.,

§ 4300 – 15.000,00 zł zakup m.in.

o usług hotelowych (pobyt zwierzęcia do czasu umieszczenia w schronisku);

o usług weterynaryjnych. związanych z:

- udzieleniem natychmiastowej pomocy weterynaryjnej zaniedbanym bezdomnym zwierzętom,
- udzieleniem pomocy weterynaryjnej zwierzętom wolno żyjącym,
- usypianiem ślepych miotów,
- udzielanie pomocy zwierzętom uczestniczącym w wypadkach komunikacyjnych,
- sterylizacją zwierząt zgłoszonych przez właścicieli”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje nie są wystarczające dla wypełnienia obowiązku uchwałodawczego rady gminy wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, 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., IV 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, 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).

Podzielając powyższe poglądy prezentowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, organ nadzoru stwierdza, że badany Program został wydany z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 5 ustawy poprzez pominięcie w jego treści wskazania wysokości (a w konsekwencji także sposobu wydatkowania) środków przeznaczonych na realizację wszystkich wyszczególnionych zadań Programu. Rada nie zawarła bowiem informacji o wysokości i sposobie wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację

obligatoryjnych zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 3, 4, 5 i 7 ustawy, tj. zadań w zakresie odławiania bezdomnych zwierząt, obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Zadania te zostały unormowane odpowiednio w § 4, § 2, § 5 i § 8 Programu. W cytowanym wcześniej § 11 Programu, wskazującym ogólną kwotę środków finansowych zabezpieczonych na realizację zadań określonych w Programie i jej rozdysponowanie na zadania, nie ujęto wprost środków przeznaczonych na realizację ww. obowiązkowych zadań. Ponadto należy zauważyć, że rada w uchwalonym Programie zaplanowała także zadania o charakterze fakultatywnym, w tym edukację mieszkańców Gminy w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt (§ 7), na realizację którego również nie zaplanowała konkretnej puli środków finansowych. W tym kontekście należy podkreślić, że zadanie to, jak postanowiła rada, ma być realizowane m.in. poprzez „udzielenie pomocy (rzeczowej, finansowej lub merytorycznej) przy organizowaniu konkursów, akcji, prelekcji [...]” (pkt 3), zatem brak zaplanowania środków finansowych na ten cel czyni wątpliwym jego skuteczne wykonanie.

Za niewystarczające w świetle art. 11a ust. 5 ustawy należy uznać także wskazywanie łącznych kwot na więcej niż jedno zadanie, jak to uczyniono w § 11 Programu w odniesieniu do kwoty 15.000,00 zł zabezpieczonej na „zakup m.in. usług hotelowych [...]” i „usług weterynaryjnych, związanych z udzieleniem [...] pomocy weterynaryjnej, usypianiem ślepych miotów, udzielanie pomocy zwierzętom uczestniczącym w wypadkach komunikacyjnych, sterylizacją zwierząt zgłoszonych przez właścicieli”. Przepis o takiej treści (tj. wskazujący łączną kwotę na realizację kilku zadań ujętych w Programie) nie stanowi poprawnej realizacji dyspozycji art. 11a ust. 5 ustawy. Jak słusznie zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22: „[...] takie sformułowanie wskazuje, że Rada nie określiła konkretnego sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w Programie w sposób o jakim mowa w art. 11a ust. 5 u.o.z. Za niewystarczające należy uznać wskazanie łącznych kwot przeznaczonych na realizację powyższych zadań. Zdaniem Sądu, Rada winna jest dokładnie podzielić wskazane wyżej kwoty na poszczególne zadania ujęte w Programie i określić jak będą one rozdysponowane. [...] Narusza bowiem przepis art. 11a ust. 5 u.o.z. pozostawianie organowi wykonawczemu gminy, albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu Uchwały, swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków [...]”.

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, 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 Koźminie Wielkopolskim

Burmistrz Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski