



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 maja 2023 r.

Poz. 4953

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.137.2023.6

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 LXX.602.2023 Rady Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce na 2023 r. - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 marca 2023 r. Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce podjęła uchwałę nr LXX.602.2023 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce na 2023 r., zwaną dalej "uchwałą". Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce na 2023 r. stanowi załącznik do ustawy, zwany dalej "Programem".

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

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 3 kwietnia 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), zwanej dalej „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.

W § 6 ust. 2 Programu Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce uregulowała, iż: „Środki finansowe przeznaczone na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone są w budżecie Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce na rok 2023 i tak: 1) Na prowadzenie Międzygminnego Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt, oraz wyłapywanie z terenu Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce bezdomnych zwierząt zabezpieczono kwotę 62000,00zł, 2) Na dotację celową na modernizację schroniska w 2022 r. – 415 970,13 zł, 3) Na całodobową opiekę weterynaryjną związaną ze zdarzeniem drogowym z udziałem zwierząt, usuwanie padłych zwierząt z dróg gminnych, oraz realizację innych nieprzewidzianych zdarzeń

związanych z ochroną zwierząt – 20000,00zł. 4) Na realizację postanowień umowy z właścicielem gospodarstwa rolnego zapewniającego opiekę zwierzętom gospodarskim – 1500,00 zł, 5) zakup karmy dla bezdomnych kotów – 6000,00".

Zdaniem organu nadzoru wymienionym wyżej przepisem Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania ustawowe. Rada nie wskazała bowiem jaka konkretna kwota przeznaczona będzie odrębnie na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz odrębnie na odławianie bezdomnych zwierząt. Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce w rozpatrywanym Programie także nie określiła środków na obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz usypianie ślepych miotów. Organ nadzoru stwierdza, że w § 6 ust. 2 pkt 5 Programu wyodrębniono środki na zakup karmy dla bezdomnych kotów, podczas gdy zgodnie z art. 11a ust. 5 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy należy wskazać środki na opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. 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 art. 11a ust. 2 ustawy. W ocenie organu nadzoru w rozpatrywanym Programie nie określono dokładnie i wyczerpująco w jakiej wysokości będą finansowane wszystkie zadania ustawowe - co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym.

W ocenie organu nadzoru w rozpatrywanym Programie należało odrębnie wskazać środki przeznaczone na wszystkie zadania ustawowe określone w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 ustawy. Tymczasem z § 6 ust. 2 Programu nie wynika jednoznacznie jakie środki Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce planuje przeznaczyć odrębnie na: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, odławianie bezdomnych zwierząt, obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku dla zwierząt, usypianie ślepych miotów oraz poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

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".

W § 5 ust. 5 pkt 1 Programu posłużono się zwrotem "Usypianie ślepych miotów suk". Jednakże w ocenie organu nadzoru wskazane określenie stanowi niedopuszczalną modyfikację zawężającą art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, która zawiera wymóg uregulowania warunków usypiania ślepych miotów nie tylko psów, ale także innych zwierząt, np. kotów. Organ nadzoru stwierdza także, iż w § 6 ust. 2 pkt 5 Programu wskazano wysokość środków na "dokarmianie kotów bezdomnych", podczas, gdy zgodnie z art. 11a

ust. 5 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy w Programie należało wskazać środki na opiekę nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie, a zatem nie tylko środki na ich dokarmianie. Ponadto zgodnie z art. 4 pkt 21 ustawy zwierzęta wolno żyjące to zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka, dlatego też zgodnie z ustawą kotów wolno żyjących nie można utożsamiać ze zwierzętami bezdomnymi. Wskazane wyżej regulacje Programu także zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

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 i Miasta Nowe Skalmierzyce
2. Burmistrz Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce