



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 maja 2023 r.

Poz. 4954

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.180.2023.6

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 XXXI/299/2023 Rady Gminy w Połajewie z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Połajewo na 2023 r." - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 marca 2023 r. Rada Gminy w Połajewie podjęła uchwałę nr XXXI/299/2023 w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Połajewo na 2023 r.", zwaną dalej: "uchwałą". Załącznik nr 1 do uchwały stanowi Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Połajewo na 2023 r., 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) w związku z art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 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), 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.

Przedmiotowy program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3). Program ten może również obejmować plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3a). Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (art. 11a ust. 4). Program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina (art. 11a ust. 5).

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 marca 2016 r., II OSK 221/16, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 maja 2017 r., II OSK 725/17, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 czerwca 2017 r., II OSK 1001/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 14 listopada 2019 r., III SA/Gd 516/19 - CBOSA). Analiza wskazanych wyżej wyroków prowadzi bezspornie do wniosku, że w ostatnich latach ukształtowała się i ugruntowała linia orzecznicza, zgodnie z którą uchwały rad gmin w tym przedmiocie traktowane są jako akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) i jako takie podlegają publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

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.

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 zapobieganie bezdomności zwierząt, 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 Rozdziale III Programu, rada unormowała kwestie związane z jego finansowaniem i w § 10 ust. 1 postanowiła, że: "Łączną wysokość środków finansowych przeznaczonych na finansowanie zadania w roku budżetowym 2023 określa uchwała budżetowa w wysokości 21 000 zł. Środki finansowe wydatkowane będą na: I. 20000 zł – zakup usług: 1) odławianie bezdomnych zwierząt; 2) poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt; 3) usypianie ślepych miotów; 4) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt; 5) sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku lub u weterynarza; 6) opieka weterynaryjna zwierząt przebywających w Schronisku; 7) zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym dla bezdomnych zwierząt gospodarskich; 8) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; 9) opiekę nad wolno żyjącymi kotami. II.

1000 zł – zakup materiałów: 1) zakup karmy dla psów i kotów; 2) zakup sprzętu do odławiania i ochrony zwierząt".

W kontekście powyższych rozważań oraz biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu o 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.

Rada nie uregulowała bowiem w Programie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację każdego z ustawowych zadań (art. 11a ust. 2 pkt 1-8 ustawy) przewidzianych w Programie - w § 10 ust. 1 pkt I wskazano łącznie środki na zakup usług w wysokości 20.000,00 zł. Jednocześnie z kwoty tej nie wyodrębniono jaka jej część zostanie przeznaczona na finansowanie zadań związanych z: zapewnieniem bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; opieką nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianiem; odławianiem bezdomnych zwierząt; obowiązkową sterylizacją albo kastracją zwierząt w schroniskach dla zwierząt; poszukiwaniem właścicieli dla bezdomnych zwierząt; usypianiem ślepych miotów; wskazaniem gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; zapewnieniem całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Natomiast w § 10 ust. 1 pkt II postanowiono, że środki finansowe w wysokości 1.000,00 zł zostaną przeznaczone na zakup materiałów, przy czym z kwoty tej nie wyodrębniono jaka jej część zostanie przeznaczona na finansowanie zadań ustawowych określonych w art. 11a ust. 2 pkt 2-3 ustawy.

Z powyższych uregulowań uchwały nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne czynności - co czyni taką regulację nietransparentną. W ocenie organu nadzoru, pozostawienie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały (np. schronisku) swobody w zakresie sposobu wydatkowania środków poprzez łączne wskazanie kwot przeznaczonych na realizację wskazanych zadań, stanowi naruszenie normy art. 11a ust. 5 ustawy. Podobnie orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, CBOSA: "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/Po741/22, CBOSA, podkreślił, 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., IVSA/Po 535/22; z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22; z 12 października 2022 r., IV SA/Po751/22; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20 - CBOSA).

Ponadto, w § 8 pkt 3 rada postanowiła, że: "Usypianie ślepych zwierząt dotyczy tylko i wyłącznie sytuacji wystąpienia konieczności bezzwłocznego uśmiercenia, podjęcia działań niezbędnych do usunięcia poważnego zagrożenia sanitarnego ludzi lub zwierząt, jeżeli nie jest możliwy inny sposób usunięcia tego zagrożenia oraz usypiania ślepych miotów. Usypianie ślepych miotów realizowane jest do 48 godzin po porodzie. Ocena kwalifikacji narodzonych zwierząt do ślepego miotu pozostaje w kompetencji lekarza weterynarii". W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie w zakresie wyrazów: "Usypianie ślepych zwierząt dotyczy tylko i wyłącznie sytuacji wystąpienia konieczności bezzwłocznego uśmiercenia, podjęcia działań niezbędnych do usunięcia poważnego zagrożenia sanitarnego ludzi lub zwierząt, jeżeli nie jest możliwy inny sposób usunięcia tego zagrożenia oraz usypiania ślepych miotów" zostało podjęte

z naruszeniem art. 6 ust. 1 pkt 4 i 7 ustawy. Rada Gminy w Połajewie w sposób nieuprawniony zmodyfikowała zakres uśmiercanych zwierząt do zwierząt ślepych, przy czym z treści art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy nie wynika takie ograniczenie. Ponadto, przepisy dot. uśmiercania zwierząt zostały zawarte w art. 6 i art. 33-34 ustawy, wobec czego Program stanowi w tej materii niepotrzebne powtórzenie regulacji ustawowych.

Ponadto organ nadzoru wskazuje na obowiązek przestrzegania przez radę, jako lokalnego prawodawcę, zasad prawidłowej legislacji, przewidzianych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako: "ZTP".

W tym kontekście należy stwierdzić, że redakcja ocenianej uchwały nie odpowiada standardom prawidłowej legislacji. Zgodnie z § 124 w zw. z § 143 ZTP podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf, który dzieli się na ustępy, ustępy dzielą się na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Tymczasem, organ nadzoru stwierdza, że nie zachowano właściwej chronologii w § 10 Programu - został on podzielony na cztery ustępy, przy czym w swej treści nie zawiera on ustępu drugiego, natomiast ustępy podzielono na punkty oznaczając je częściowo cyframi rzymskimi, a częściowo arabskimi. Wobec czego, organ nadzoru zwraca uwagę na treść § 57 ZTP zgodnie, z którym artykuł oznacza się skrótem "art." i cyframi arabskimi z kropką, z zachowaniem ciągłości numeracji artykułów w obrębie całej ustawy, a przy powoływaniu - skrótem "art." bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez kropki; w ustawie wprowadzającej ustawę określaną jako "kodeks" numer artykułu można oznaczyć cyframi rzymskimi (ust. 1); ustęp oznacza się cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu, a przy powoływaniu - skrótem "ust." bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez kropki (ust. 2); punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu albo ustępu, a przy powoływaniu - skrótem "pkt" bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez nawiasu. Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej, a każdy punkt, z wyjątkiem ostatniego, kończy się przecinkiem (ust. 3); wyliczenie w obrębie punktów (tzw. litery) oznacza się małymi literami alfabetu łacińskiego, z wyłączeniem liter właściwych tylko językowi polskiemu (ą, ć, ę, ł, ń, ó, ś, ź, ż), z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości alfabetycznej w obrębie punktu, a przy powoływaniu - skrótem "lit." bez względu na liczbę i przypadek oraz literą alfabetu łacińskiego bez nawiasu. Każdą literę kończy się przecinkiem, a ostatnią średnikiem albo kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. W takim przypadku średnik albo kropkę stawia się po części wspólnej (ust. 4). Takiego rodzaju uchybienia powodują, że Program nie spełnia w pełni wymogów spójności i precyzyjności zapisów aktów prawa miejscowego. Powyższe, zgodnie z § 143 ZTP, należy odpowiednio stosować do aktów prawa miejscowego.

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru sposób sformułowania przepisów uchwały nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez Radę Gminy w Połajewie w art. 11a ust. 5 ustawy. Odnosząc się raz jeszcze do finansowania ustawowych zadań, organ nadzoru podkreśla, że pominięcie określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych celów programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a w konsekwencji brak wskazania czy na dany cel przeznaczono jakiegokolwiek środki, stanowi istotne naruszenie prawa. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20 - CBOSA: 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".

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 Gminy w Połajewie

Wójt Gminy Połajewo