



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 15 maja 2023 r.

Poz. 5102

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.241.2023.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 maja 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 XLV/409/2023 Rady Gminy Ryczywół z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na 2023 r. - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 31 marca 2023 r. Rada Gminy Ryczywół podjęła uchwałę nr XLV/409/2023 w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na 2023 r., dalej jako "uchwała". Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na rok 2023 na terenie Gminy Ryczywół stanowi załącznik do uchwały, dalej jako "Program".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40) oraz art. 11a ust. 1 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 6 kwietnia 2023 r.

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

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572, ze zm.), dalej jako "ustawa", 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" (art. 11a ust. 3 ustawy) 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. 3a ustawy). 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 art. 11a ust. 5 ustawy. W orzecznictwie wskazuje się, że skuteczna realizacja zadań wskazanych w art. 11a ustawy 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 ustawy (por. wyrok WSA w Gdańsku z 6 marca 2019 r., II SA/Gd 787/18; CBOSA).

W świetle powyższego, Rada Gminy Ryczywół powinna w sposób wyczerpujący uregulować zakres zagadnień wynikający z delegacji ustawowej. Z istoty pojęcia aktu prawa miejscowego wynika, aby regulacje w nim zawarte były jasne i precyzyjne, a także w sposób kompleksowy wypełniające delegację ustawową.

W § 13 Programu rada przyjęła: "Opieka weterynaryjna i leczenie bezdomnych zwierząt oraz opieka zwierząt poszkodowanych w wypadkach drogowych zapewniana będzie przez lekarza weterynarii prowadzącego praktykę na terenie Gminy lub poza Gminą Ryczywół posiadającą zawartą umowę na pełnienie opieki weterynaryjnej i leczenie zwierząt oraz opiekę zwierząt poszkodowanych w wypadkach drogowych. Gmina Ryczywół przekazuje zainteresowanym podmiotom dane lekarza weterynarii aktualnie pełniącego opiekę weterynaryjną każdorazowo po otrzymaniu zgłoszenia o wystąpieniu zdarzenia od pracownika Urzędu Gminy lub Policji".

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie jest wystarczająca dla prawidłowego wypełnienia obowiązku uchwałodawczego rady gminy wynikającego z art. 11a ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Z powołanych przepisów ustawy wynika, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt stanowi jeden z obligatoryjnych elementów określanego przez radę gminy, w drodze uchwały, programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z 30 lipca 2019 r., II OSK 1754/18, CBOSA, zajął stanowisko, zgodnie z którym: "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".

"Przyjęcie, że wskazanie konkretnych podmiotów realizujących obowiązki wymienione w uchwale nastąpi dopiero w drodze umów cywilnoprawnych zawieranych z konkretnymi podmiotami, nie mieści się w granicach ustawowej podstawy. Wskazanie w uchwale konkretnego podmiotu realizującego to zadanie spełnia również ważną rolę informacyjną dla mieszkańców gminy czy organizacji zajmujących się ochroną zwierząt na temat między innymi tego, w jaki sposób, a więc za czym pośrednictwem gmina wykonuje ciążący na niej z mocy w/w ustawy obowiązek zapewnienia zwierzętom całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z ich udziałem" - wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10 sierpnia 2022 r., II SA/Go 340/22, CBOSA.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się również, z uwagi na systemowe i funkcjonalne reguły wykładni norm zawartych w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy, że ustawa przewidując roczny termin obowiązywania programu, wymusza uchwalenie konkretnych regulacji. Natomiast nadanie programowi charakteru ogólnych ram wymagających dalszej konkretyzacji wiązałoby się ze skróceniem czasu podejmowania działań w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt. Przekreśliłoby to cel ustawy przyjęcia precyzyjnych i jasnych regulacji gminnych wskazujących podmiot zobowiązany do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Jest to ważne nie tylko z punktu widzenia zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami, ale

też zapewnienia bezpieczeństwa publicznego (por. wyrok NSA z 30 marca 2016 r., II OSK 221/16, CBOSA; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10 sierpnia 2022 r., II SA/Go 340/22, CBOSA).

W ocenie organu nadzoru, który w pełni podziela zaprezentowane powyżej poglądy sądów administracyjnych, zapisu § 13 Programu nie można uznać za prawidłową realizację kompetencji przyznanych radzie mocą art. 11a ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Rada nie wskazała bowiem konkretnego lekarza weterynarii zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Tym samym rada nie wyczerpała zakresu upoważnienia wynikającego z treści art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym i przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto zastrzeżenia organu nadzoru budzi § 14 Programu w zakresie w jakim rada przyjęła, że kastrację, sterylizację i usypianie ślepych miotów powierza się "lekarzowi weterynarii prowadzącemu praktykę na terenie Gminy lub poza Gminą Ryczywół każdorazowo po wcześniejszym uzgodnieniu", co narusza w stopniu istotnym art. 11a ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Rada nie wyznaczyła bowiem konkretnego lekarza weterynarii, który będzie wykonywał ww. czynności. Tymczasem jak zaakcentowano powyżej, rada powinna w Programie określić jednoznacznie podmiot (lekarza weterynarii z imienia i nazwiska), któremu powierza realizację konkretnych zadań.

W § 17 Programu rada unormowała kwestie dotyczące kosztów jego realizacji, przyjmując:

"Planowane koszty realizacji zadań określonych w programie na kwotę 129.400 zł ponosi Gmina Ryczywół, w tym:

1. Dotacja dla Gminy Oborniki na finansowanie Jednostki Budżetowej Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt «AZOREK» w Obornikach -114.400 zł w tym:

- zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt,
- odławianie bezdomnych zwierząt,
- obowiązkowa kastracja albo sterylizacja zwierząt umieszczonych w schronisku,
- poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów.

2. Opieka nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie oraz edukacja mieszkańców w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt, humanitarnego traktowania zwierząt oraz obowiązków właścicieli wobec nich -2.000 zł.

3. Zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej «Przyszłość» w Wiardunkach 42, 64 – 630 Ryczywół - 10.000 zł.

4. Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt - 3.000 zł".

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja nie jest wystarczająca dla wypełnienia obowiązku uchwałodawczego rady gminy wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy. Rada Gminy Ryczywół powinna bowiem dokładnie podzielić wskazaną w Programie kwotę 129.400,00 zł na poszczególne (wszystkie) zadania wymienione w ustawie (tj.: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie; odławianie bezdomnych zwierząt; obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt; poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; usypianie ślepych miotów; wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt) oraz na ewentualne dodatkowe zadania wynikające z Programu.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, CBOSA, podkreślił, że: "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, CBOSA, wskazał, 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. także wyroki WSA w Poznaniu: z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22, CBOSA oraz z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22, CBOSA).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22, CBOSA, zajął stanowisko, według którego: "[...] 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.

Zdaniem organu nadzoru, za niewystarczające w świetle art. 11a ust. 5 ustawy należy uznać wskazywanie łącznych kwot na więcej niż jedno zadanie, tak jak to rada uczyniła w § 17 Programu, tj. łącznej kwoty przeznaczonej dla Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt "Azorek" w Obornikach na "zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkową kastrację albo sterylizację zwierząt umieszczonych w schronisku, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów" (pkt 1) oraz łącznej kwoty na "opiekę nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie oraz edukację mieszkańców w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt, humanitarnego traktowania zwierząt oraz obowiązków właścicieli wobec nich" (pkt 2).

Poprzez zaplanowanie łącznych kwot na omawiane zadania rada pozostawiła organowi wykonawczemu gminy i innym podmiotom współdziałającym w wykonywaniu Programu (prowadzącemu schronisko) swobodę w zakresie sposobu wydatkowania tych środków, co nie znajduje uzasadnienia w treści art. 11a ust. 5 ustawy, pozostając z tym przepisem w istotnej sprzeczności. Jak słusznie zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22: CBOSA: "[...] 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 [...]"

W tym stanie rzeczy, orzeczono 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 Gminy Ryczywół

Wójt Gminy Ryczywół