



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 lutego 2023 r.

Poz. 1976

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.30.2023.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 10 lutego 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 LII.370.2023 Rady Gminy Zakrzewo z dnia 11 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Zakrzewo na 2023 rok” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 11 stycznia 2023 r. Rada Gminy Zakrzewo podjęła uchwałę nr LII.370.2023 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Zakrzewo na 2023 rok”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Zakrzewo na rok 2023, dalej jako "Program".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 11a ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 572), po zasięgnięciu opinii Powiatowego Lekarza Weterynarii z siedzibą w Złotowie, Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami w Polsce z siedzibą w Pile, Koła Łowieckiego nr 6 „Jeleń”, Koła Łowieckiego nr 4 „Kuropatwa”, Koła Łowieckiego nr 18 „Bory Kujaniańskie” oraz Ośrodka Hodowli Zwierząt w Kujanie".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 13 stycznia 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.

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 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 bezsprzecznie 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) 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 dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. 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, 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 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.

W § 5 ust. 2 Programu wskazano, że: „Finansowanie przez Gminę zadań realizowanych w ramach niniejszej uchwały odbywać się będzie z działu 900 rozdziału 90013 «schroniska dla zwierząt» – 10.000 PLN oraz z działu 900 rozdziału 90005 «pozostała działalność» - 2.700 PLN”.

Natomiast w § 5 ust. 3 Programu określono, że: „Wielkość środków przyznanych na cel wskazany w ust. 2 w 2023 roku wynosi: 12.700 PLN i obejmuje:

- 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt: 7.000 PLN,
- 2) przyjęcie zwierzęcia do schroniska dla zwierząt: 500 PLN,
- 3) opiekę nad wolnożyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie: 2.700 PLN,
- 4) odławianie bezdomnych zwierząt: 600 PLN,
- 5) transport odłowionego zwierzęcia do schroniska: 500 PLN,
- 6) obowiązkową sterylizację lub kastrację zwierząt w schronisku dla zwierząt: 1.000 PLN,
- 7) usypianie ślepych miotów: 400 PLN”.

Rada Gminy Zakrzewo nie przewidziała środków na wszystkie zadania objęte Programem. W § 3 Programu wskazano jego cele, m. in.: promowanie adopcji i poszukiwanie właścicieli dla zwierząt przebywających w schronisku (§ 3 pkt 5 Programu); wskazanie gospodarstwa, w którym zwierzęta gospodarskie mogłyby czasowo przebywać (§ 3 pkt 7 Programu); zapewnienie opieki weterynaryjnej zwierzętom bezdomnym biorącym udział w zdarzeniu drogowym (§ 3 pkt 8 Programu). Natomiast w § 5 Programu, który odnosi się do finansowania, jak również w innych jego postanowieniach, nie wskazano żadnych informacji o środkach przeznaczonych na wymienione powyżej zadania.

Ponadto rada nie wskazała wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację następujących celów określonych w § 3 Programu: promowanie odpowiednich działań i postaw wobec zwierząt, edukacja mieszkańców gminy w zakresie zasad traktowania zwierząt i obowiązków właścicieli zwierząt domowych, opieka nad zwierzętami wolno żyjącymi, które to nie są zadaniami obowiązkowymi, wynikającymi z art. 11a ust. 2 ustawy.

Należy zauważyć, że pominięcie ustalenia i wskazania kwot na realizację ww. zadań oznacza, że nie została wypełniona delegacja ustawowa, a Program nie reguluje w sposób wystarczający materii przekazanej do unormowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

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: "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., IV SA/Po 535/22; z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22; z 12 października 2022 r., IV SA/Po 751/22; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20 - CBOSA).

Opisane powyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa i powodują konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Sposób sformułowania przepisów Programu nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez Radę Gminy Zakrzewo w art. 11a ust. 5 ustawy. Pominięcie określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych celów Programu, 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, prowadzi musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości, ze skutkiem ex tunc".

Jednocześnie należy zauważyć, że Program zawiera także inne naruszenia prawa.

W § 3 pkt 8 Programu rada postanowiła że celem Programu jest "zapewnienie opieki weterynaryjnej zwierzętom bezdomnym biorącym udział w zdarzeniu drogowym". Tymczasem brzmienie art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy wskazuje na regulację w zakresie zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Zatem rada przekraczając delegację ustawową wskazała, że opieka weterynaryjna wobec zwierząt biorących udział w zdarzeniu drogowym przysługuje jedynie zwierzętom bezdomnym. Ponadto rada pominęła w swojej regulacji, iż przedmiotowa opieka weterynaryjna winna być opieką całodobową. Z brzmienia art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy wprost wynika obowiązek zawarcia w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt regulacji dotyczącej zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, a nie tylko zwierząt bezdomnych. Skoro ustawodawca postanowił, że w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt niezbędne jest zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej, co wiąże się między innymi z koniecznością zapewnienia realizacji zasady humanitarnego traktowania zwierząt wynikającej z art. 5 ustawy, to nie sposób uznać, że brak precyzyjnego określenia, iż opieka jest całodobowa, jest zgodne z regulacją ustawową. W takim wypadku bowiem nie wiadomo w jakich godzinach opieka weterynaryjna będzie realizowana. Ponadto brak zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej może doprowadzić do nadmiernego, zbędnego i nieuzasadnionego cierpienia zwierząt, któremu kategoryczna regulacja ustawowa miała przeciwdziałać (por. wyrok WSA w Kielcach z 6 września 2022 r., II SA/Ke 344/22; wyrok WSA w Krakowie z 21 października 2021 r., II SA/Kr 910/21 – CBOSA). Regulacja ta w zakresie „bezdolnym” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy.

W § 16 Programu postanowiono z kolei:

"1. Podmiot, o którym mowa w § 6 pkt 1, świadczy całodobową opiekę pooperacyjną oraz weterynaryjną w przypadkach nagłych zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, wyszczególnioną w zawartej z Gminą umowie. 2. Koordynator na podstawie zgłoszenia telefonicznego otrzymanego przez osobę zgłaszającą podejmuje interwencję związaną z nagłym zdarzeniem drogowym z udziałem bezdomnego zwierzęcia".

W § 16 ust. 1 Programu, rada wskazała, który z podmiotów będzie świadczył opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, postanawiając jednocześnie, że opieka ta świadczona będzie całodobowo, natomiast w ust. 2 wskazała, że interwencja związana ze zdarzeniem drogowym odnosić się będzie do udziału w niej zwierzęcia bezdomnego.

Regulacje powyższe (§ 3 pkt 8 i § 16 Programu) są niespójne i naruszają rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako: "Zasady techniki prawodawczej". Jak bowiem stanowi § 6 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej - przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny, czytelny i wyczerpujący. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. w Gdańsku z 6 czerwca 1995 r., SA/Gd 2949/94 - CBOSA, zgodnie z którym, uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Ponadto Program wskazuje jako jeden z celów usypianie ślepych miotów (§ 3 pkt 6 Programu) oraz wielkość środków finansowych przyznanych na ten cel (§ 5 ust. 3 pkt 7 Programu), natomiast w Rozdziale 8 Programu, w § 14 ust. 1 Programu rada określiła, że: „Gmina Zakrzewo zgodnie z umową zawartą z podmiotem, o którym mowa w § 6 pkt 1, pokrywa w całości koszt usypiania ślepych miotów psów i kotów”, co stanowi niespójność logiczną poprzez zawężenie realizacji omawianego zadania do psów i kotów w tym postanowieniu. Regulacja ta w zakresie zwrotu „psów i kotów” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy i jednocześnie narusza § 6 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej.

W tym stanie rzeczy, 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 Gminy Zakrzewo

Wójt Gminy Zakrzewo