



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 marca 2023 r.

Poz. 2878

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.65.2023.2

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 6 marca 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 LXI/387/2023 Rady Miejskiej Gminy Koźminek z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Koźminek na rok 2023 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 31 stycznia 2023 r. Rada Miejska Gminy Koźminek uchwałą nr LXI/387/2023 przyjęła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Koźminek na rok 2023.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zmianami) oraz art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 572 ze zmianami)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 6 lutego 2023 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), zwanej dalej "u.s.g.", gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W myśl art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 ze zm.), zwanej dalej "u.o.z.", program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt "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".

Program ten może także obejmować plan znakowania zwierząt w gminie 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. 3 i ust. 3a u.o.z.). Ponadto zgodnie z art. 11a ust. 5 u.o.z. program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Realizacja zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 3-6 u.o.z., może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (art. 11a ust. 4 u.o.z.).

W orzecznictwie podkreśla się, że skuteczna realizacja zadań wskazanych w art. 11a u.o.z. 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 u.o.z. (por. wyrok WSA w Gdańsku z 6 marca 2019 r., II SA/Gd 787/18, CBOSA).

W § 14 ust. 1 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Miejska Gminy Koźminek postanowiła, iż "Na realizację zadań w 2022 roku Gmina Koźminek przeznaczyła środki w wysokości: a) 100.000,00 zł (słownie: sto tysięcy złotych) na realizację zadania wymienionego w § 6; b) 10.000,00 zł (dziesięć tysięcy złotych) na realizację zadania wymienionego w § 9 i 12". Dodatkowo postanowiono, że ww. środki będą wydatkowane zgodnie z zawartymi na rok 2023 umowami oraz w zależności od zaistniałych potrzeb".

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie realizują obowiązku nałożonego na radę gminy w art. 11a ust. 5 u.o.z. Przede wszystkim podnieść należy, iż ww. zapisy - jak literalnie wynika z § 14 ust. 1 załącznika do przedmiotowej uchwały - nie dotyczą zadań planowanych do realizacji w roku 2023, którego dotyczy przyjęty "Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Koźminek na rok 2023". Nadto w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się bowiem, że rada gminy zobowiązana została przepisem art. 11a ust. 5 u.o.z. nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań programu, ale także do określenia konkretnego sposobu ich wydatkowania (por. wyroki NSA: z 1 kwietnia 2022 r., I OSK 57/22; z 14 czerwca 2017 r., II OSK 1001/17; z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20; z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, CBOSA). Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r. (IV SA/Po 555/22, CBOSA) "Na konieczność uwzględnienia łącznie tych dwóch elementów - wysokości środków oraz sposobu ich wydatkowania - wskazuje już chociażby spójnik «oraz». Użyty przez ustawodawcę zwrot «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 bowiem 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". W konsekwencji przyjąć należy, że tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w danej uchwale priorytetami (por. wyroki NSA: z 26 marca 2019 r., II OSK 481/19; z 29 lipca 2020 r., II OSK 336/20 i II OSK 997/20; wyrok WSA w Olsztynie z 25 stycznia 2022 r., II SA/Ol 1030/21; wyroki WSA w Poznaniu z 2 marca 2022 r., IV SA/Po 60/22; z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22, z 20 października 2023 r. IV SA/Po 507/22 czy z 12 października 2022 r., IV SA/Po 571/22 - CBOSA).

Za niewystarczające do realizacji przywołanej normy art. 11a ust. 5 u.o.z. należy zatem uznać wskazanie łącznych kwot przeznaczonych na realizację powyższych zadań. Rada Miejska Gminy Koźminek winna była dokładnie podzielić wskazane w załączniku do przedmiotowej uchwały kwoty na poszczególne (wszystkie) zadania ujęte w programie i określić jak będą one rozdysponowane. Zakwestionowane zapisy oznaczają, iż w istocie rozdział tych środków został pozostawiony do uznania organowi wykonawczemu gminy, co niewątpliwie jest sprzeczne z delegacją ustawową art. 11a ust. 5 u.o.z. W konsekwencji brak jest gwarancji, czy rzeczywiście każde z zadań wymienionych w programie, będzie realizowane i w jakim zakresie finansowane. W ocenie organu nadzoru 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.

Dodatkowo wskazać należy, iż w przywołanym już wyroku z 26 października 2022 r. (IV SA/Po 555/22, CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazał, że "...nawet w sytuacji, gdy kwota, jaką dysponuje Rada, nie wystarcza na zaspokojenie wszystkich potrzeb, to i tak w Programie należy rozdzielić przeznaczone środki finansowe na wszystkie zadania objęte tym Programem tak, aby wiadomo było, czy i jakie środki finansowe przewidziano odpowiednio na poszczególne cele. Niezbędne jest zatem choćby szacunkowe przypisanie wartości na realizację konkretnych zadań wynikających z przyjmowanego Programu oraz ewentualnej rezerwy, a tym samym dookreślenie sposobu wydatkowania środków".

Niezależnie od powyższego, w § 9 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Miejska Gminy Koźminek postanowiła, że "Gmina zapewni usypianie ślepych miotów zwierząt na podstawie orzeczenia lekarza weterynarii na warunkach określonych w ustawie". W ocenie organu nadzoru zarówno podmiot wykonujący zabiegi usypiania ślepych miotów, jak i sposób realizacji tego zadania winien być wyraźnie wskazany w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W orzecznictwie wskazuje się bowiem, że problem usypiania ślepych miotów winien być uregulowany kompleksowo poprzez wskazanie konkretnego podmiotu realizującego zadanie wynikające z art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. (por. wyrok NSA z 30 lipca 2019 r., II OSK 1754/18; wyrok WSA w Krakowie z 10 stycznia 2020 r., II SA/Kr 1394/19, CBOSA). Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia więc realizację zadań wynikających z programu (por. wyrok NSA z 27 października 2011 r., II OSK 1667/11, CBOSA). W wyroku z 6 listopada 2019 r. (IV SA/WA 1928/19, CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nadto wskazał, iż "samo ograniczenie się do ogólnego wskazania (...), że program obejmuje usypianie ślepych miotów nie oznacza wykonania upoważnienia ustawowego w tym zakresie. (...) Rada Gminy powinna wskazać, na jakich zasadach następuje realizacja zadania polegającego na usypianiu ślepych miotów, a także określić konkretne podmioty, którym powierza realizację tego zadania (podać dane podmiotu zajmującego się usypianiem ślepych miotów)". Przekazanie zatem w przedmiotowej uchwale realizacji zadania usypiania ślepych miotów nieskonkretyzowanemu podmiotowi oraz brak określenia zasad, na jakich zadanie to będzie wykonywane stanowi istotne naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z.

Podnieść także należy, iż w § 11 załącznika do przedmiotowej uchwały, wypełniając upoważnienie zawarte w art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. postanowiono wyłącznie, iż "Gmina zapewni opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie w miarę zaistniałych potrzeb". W ocenie organu nadzoru skoro ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny te elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię, w tym zawarł w analizowanym przepisie bezwzględny wymóg określenia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, to brak pełnej realizacji upoważnienia ustawowego w tym zakresie skutkuje istotnym naruszeniem przywołanych norm prawnych. Nie ulega wątpliwości, że powyższe unormowania mają charakter zbyt ogólnikowy. W wyroku z 25 lutego 2020 r. (II SA/Łd 992/19, CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wskazał, iż "(...) zbytnia ogólnikowość zapisów aktu prawa miejscowego, w którym nie wskazano sposobu ustalania miejsc przebywania wolno żyjących kotów na terenie gminy ani sposobu realizacji obowiązku ich dokarmiania poprzez określenie miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt oraz podmiotów odpowiedzialnych za wykonywanie tych zadań stanowi istotne naruszenie prawa".

Podkreślić należy, iż program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy uchwalany jest na jeden rok, w konsekwencji musi być dostosowany do warunków i okoliczności występujących oraz przewidywanych w danym roku i nie można mu nadawać charakteru ogólnych ram, które wymagałyby dalszej konkretyzacji. Program stanowi bowiem podstawę realizacji określonych zadań i koniecznym jest skonkretyzowanie sposobu ich realizacji (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 29 stycznia 2019 r., II SA/Bd 1280/18, CBOSA).

Stwierdzone przez organ nadzoru uchybienia mają charakter istotny powodujący konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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 Miejska Gminy Koźminek

Burmistrz Gminy Koźminek