



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 marca 2023 r.

Poz. 2884

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.70.2023.6

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 XLIX/438/2023 Rady Miasta i Gminy Buk z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie: "przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Buk na rok 2023" - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 31 stycznia 2023 r. Rada Miasta i Gminy Buk podjęła uchwałę nr XLIX/438/2023 w sprawie: "przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Buk na rok 2023".

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) oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 572)".

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 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 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) 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.

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 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 § 11 ust. 1 Programu wskazano, że: „Wskazuje się wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu w kwocie 227.000,00 zł (słownie: dwieście dwadzieścia siedem tysięcy złotych 00/100)”. Natomiast w § 11 ust. 2 postanowiono: „Środki finansowe, o których mowa w ust. 1 wydatkowane będą w następujący sposób:

- 1) Prowadzenie schroniska dla zwierząt w tym odławianie zwierząt 198 000,00 zł

- 2) Zabiegi sterylizacji i kastracji kotów wolno żyjących 4 000,00 zł
- 3) Dokarmianie kotów wolno żyjących 4 000,00 zł
- 4) Zakup budek dla kotów wolno żyjących 6 000,00 zł
- 4) Zabiegi sterylizacji i kastracji kotów i psów właścicielskich 4 000,00 zł
- 5) Usługi weterynaryjne 8 000,00 zł
- 6) Ochrona zwierząt gospodarskich 3 000,00 zł”.

Zdaniem organu nadzoru wymienionym wyżej przepisem Rada Miasta i Gminy Buk nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Rada nie wskazała bowiem jaka konkretna kwota przeznaczona będzie na każde z poszczególnych zadań i czy w konsekwencji każde z tych zadań będzie finansowane, a nie pozostanie jedynie fikcją. Należy stwierdzić, że ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla kilku zadań nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego zapisu uchwały w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe - co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym, np. wskazano, że środki związane z prowadzeniem schroniska dla zwierząt obejmują również środki związane z odławianiem zwierząt, które to zgodnie z postanowieniem § 3 ust. 1 Programu realizowane jest przez Zakład Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Buku, a jego finansowanie zgodnie z brzmieniem § 3 ust. 6 Programu pokrywa Miasto i Gmina Buk. W § 11 ust. 1 pkt 1 Programu wskazano łączną kwotę przeznaczoną na realizację tych zadań na poziomie 198.000,00 zł.

Program w § 1 ust. 1 wskazuje cele Programu obejmujące: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, odławianie bezdomnych zwierząt, zapewnienie opieki zwierzętom bezdomnym, zapobieganie bezdomności zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, obowiązkowa sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku, opieka nad wolno żyjącymi kotami w tym ich dokarmianie, usypianie ślepych miotów, wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zagubionych lub odebranych zwierząt gospodarskich, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Powyższe cele zostały uszczegółowione i rozwinięte w dalszej treści Programu, nie mniej jednak brak jest informacji dotyczących sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację następujących zadań: poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku (regulacje odnoszą się do kotów oraz kotów i psów właścicielskich); usypianie ślepych miotów; zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Z powyższych uregulowań Programu nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne czynności - co czyni taką regulację nietransparentną. Naruszeniem normy art. 11a ust. 5 ustawy jest zatem 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 orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, iż: "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 egemplifikację 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, 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., 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).

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru sposób sformułowania przepisów Programu nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez Radę Miasta i Gminy Buk 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, 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 Miasta i Gminy Buk

Burmistrz Miasta i Gminy Buk