



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 kwietnia 2023 r.

Poz. 3290

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.100.2023.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

orzekam

nieważność uchwały nr LI/397/2023 Rady Gminy Łubowo z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łubowo w 2023 r. - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 22 lutego 2023 r. Rada Gminy Łubowo podjęła uchwałę nr LI/397/2023 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łubowo w 2023 r.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2023 r., poz. 40 ze zm.) i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. 2022 r., poz. 572 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 23 lutego 2023 r.

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

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 572), zwanej dalej „ustawą”, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 (t.j. 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” (ust. 3) oraz „plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają” (ust. 3a). 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 ust. 5 ustawy. W orzecznictwie wskazuje się, że skuteczna realizacja zadań wskazanych w art. 11a ustawy wymaga uregulowana 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).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że Rada Gminy Łubowo nie uregulowała w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień wymaganych przez ustawodawcę.

Stosownie do zapisów § 14 ust. 1 i 2 Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łubowo w 2023 r., stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały Rady Gminy Łubowo z dnia 22 lutego 2023 r. (zwany dalej "Programem"): „1. Na realizację Programu na rok 2023 przeznacza się kwotę 46.300,00 zł. 2. W zakresie odnoszącym się do bezdomnych zwierząt, kotów wolno żyjących i innych zwierząt poszkodowanych w wypadkach drogowych, na realizację Programu przeznacza się: 1) kwotę 30.000,00 zł na pokrycie kosztów związanych z zapewnieniem bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, 2) kwotę 8.000,00 zł na odławianie bezdomnych zwierząt, 3) kwotę 1.000,00 zł na obligatoryjną sterylizację/kastrację i ich leczenie oraz usypianie ślepych miotów, 4) kwotę 1.000,00 zł na zakup karmy dla zwierząt wolno żyjących, 5) kwotę 4.000,00 zł na zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, 6) kwotę 1.000,00 zł na zapewnienie opieki zwierzętom gospodarskim w gospodarstwie zastępczym, zakup akcesoriów weterynaryjnych oraz innych materiałów związanych z opieką zwierząt, 7) kwotę 1.000,00 zł na udzielenie pomocy właścicielom zwierząt w trudnej sytuacji losowej w postaci karmy i opieki weterynaryjnej dla zwierząt, 8) kwotę 300,00 zł na edukację społeczeństwa”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja nie jest wystarczająca dla wypełnienia obowiązku uchwałodawczego rady gminy wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy.

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, podkreślił: „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, wskazał: „[...] użyte przez ustawodawcę określenie «sposób wydatkowania» środków finansowych, oznacza przedstawienie w programie, jako obligatoryjnego 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; z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22; z 12 października 2022 r., IV SA/Po 571/22; wyrok NSA z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20).

W wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu podkreślił: „[...] 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 (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22).

Podzielając powyższe poglądy prezentowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, organ nadzoru stwierdza, że badany Program został wydany z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 5 ustawy poprzez pominięcie w jego treści wskazania wysokości środków przeznaczonych na realizację niektórych z wyszczególnionych celów (zadań) Programu. Rada nie zawarła bowiem informacji o wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację opieki nad wolno żyjącymi kotami oraz poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 2 i pkt 5 Programu). Nadto należy wskazać, iż w § 14 ust. 2 pkt 3 Programu rada przewidziała łączną pulę środków na zabieg sterylizacji/kastracji i leczenia oraz usypiania ślepych miotów. Tymczasem ustawodawca rozdzielił zadanie obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy) od zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, a więc leczenia zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy) oraz usypiania ślepych miotów (art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy). Tym samym na każde z wyżej wymienionych zadań powinny zostać odrębnie określone środki finansowe. Należy również zauważyć, iż w omawianym przepisie Programu rada uwzględniła koszty leczenia nie precyzując jakiego typu jest to leczenie. Jednocześnie w innym punkcie tj. w pkt 5 ust. 2 § 14 Programu odrębnie wydzielono środki na leczenie zwierząt w przypadku zaistnienia z ich udziałem zdarzeń drogowych. Konstrukcja omawianego przepisu jest zatem niejasna i może budzić problemy z wydatkowaniem tak sklasyfikowanych środków finansowych.

Poprzez zaplanowanie łącznych kwot na omawiane grupy zadań rada pozostawiła organowi wykonawczemu (Wójtowi Gminy Łubowo) i innym podmiotom współdziałającym w wykonywaniu Programu (np. 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: „[...] 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 [...]”.

Rada postanowiła także o przeznaczeniu kwoty 1.000,00 zł na udzielenie pomocy właścicielom zwierząt w trudnej sytuacji losowej w postaci karmy i opieki weterynaryjnej dla zwierząt (§ 14 ust. 2 pkt 7 Programu). Tego typu zadanie nie zostało jednak przewidziane w treści przedmiotowego Programu. Tym samym rada nie określiła zasad przyznawania takiej pomocy. Katalog zadań wymienionych w art. 11a ust. 2 ustawy jest katalogiem otwartym, oznacza to zatem, iż rada posiada w tym względzie pewną swobodę. Może ona uregulować w treści Programu dodatkowe działania wynikające z lokalnych potrzeb. Działania te winny jednak zostać wyraźnie określone w treści Programu oraz winny zostać szczegółowo określone warunki na jakich będą one realizowane. W przedmiotowej sprawie, w związku z okolicznością, iż rada przewidziała przyznawanie środków finansowych na rzecz osób fizycznych, obowiązkiem rady było określenie warunków przyznawania tego typu środków.

W § 11 Programu rada uregulowała kwestię zapewnienia miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich we wskazanym gospodarstwie rolnym. W ust. 1 tego paragrafu postanowiono, iż odebrane właścicielowi za znęcanie się lub zagubione zwierzęta gospodarskie należy dostarczyć do gospodarstwa rolnego pod adresem 62-260 Łubowo 92. Jak natomiast stanowi § 12 Programu: "Zapewnienie miejsca dla zwierząt domowych i laboratoryjnych czasowo odebranych właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji Wójta: 1. Zwierzę traktowane w sposób art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 ze zm.) i odebrane właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji wójta zgodnie z art. 7 ww. Ustawy zostanie przekazane schronisku dla zwierząt, jeżeli jest to zwierzę domowe lub laboratoryjne. W przypadku odmowy ze strony schroniska dla zwierząt, zwierzę zostanie tymczasowo umieszczone w gospodarstwie w m. Leśniewo 24, 62-260 Łubowo - Stowarzyszenie Centrum Hipoterapii i Rekreacji Konnej".

W tym miejscu należy wyjaśnić, iż gospodarstwo rolne, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, wskazywane jest w celu zapewnienia miejsca bezdomnym zwierzętom gospodarskim. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia analiza art. 11a ust. 1 w związku z art. 4 pkt 16 ustawy. Zgodnie z definicją przyjętą przez ustawodawcę, przez "zwierzęta bezdomne" rozumie się "zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały" (art. 4 pkt 16 ustawy). Z kolei w art. 7 ustawy została przewidziana instytucja odebrania zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy zwierzę traktowane w sposób określony w art. 6 ust. 2 może być czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce pobytu zwierzęcia i przekazane: 1) schronisku dla zwierząt, jeżeli jest to zwierzę domowe lub laboratoryjne, lub 2) gospodarstwu rolnemu wskazanemu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jeżeli jest to zwierzę gospodarskie, lub 3) ogrodowi zoologicznemu lub schronisku dla zwierząt, jeżeli jest to zwierzę wykorzystywane do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych lub utrzymywane w ogrodach zoologicznych. Z powyższego wynika, iż zwierzę czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi w trybie ustawy nie stanowi zwierzęcia bezdomnego w rozumieniu przywołanej definicji ustawowej. Co więcej, wskazanie gospodarstwa rolnego, w którym umieszczone ma być zwierzę gospodarskie odebrane czasowo właścicielowi lub opiekunowi - z woli ustawodawcy wyrażonej wprost w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy - należy do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), nie zaś do rady gminy. Ponadto, przekazanie takiego zwierzęcia, nastąpić może jedynie za zgodą podmiotu, któremu zwierzę ma być przekazane (art. 7 ust. 1b ustawy), a w przypadku braku zgody lub wystąpienia innych okoliczności uniemożliwiających przekazanie zwierzęcia podmiotom, o których mowa w ust. 1, zwierzę może zostać nieodpłatnie przekazane innej osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej albo osobie fizycznej, która zapewni mu właściwą opiekę (art. 7 ust. 1c ustawy). Ustawodawca, regulując w ustawie tryb postępowania w przypadku czasowego odebrania zwierzęcia w drodze decyzji administracyjnej, nie upoważnił rady gminy do jakiejkolwiek modyfikacji tychże postanowień. W ocenie organu nadzoru uregulowanie w przedmiotowej uchwale kwestii zapewnienia opieki dla zwierząt w sytuacjach opisanych w art. 7 ustawy zostało dokonane przez radę z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z art. 11a ustawy. Jednocześnie rada nie będąc do tego uprawnioną - wkroczyła w kompetencje wójta określone w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Podsumowując, sposób sformułowania przepisów omawianego Programu nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez radę gminy w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy.

W świetle powyższego, 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 Łubowo

Wójt Gminy Łubowo