



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 14 maja 2024 r.

Poz. 4822

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.137.2024.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 8 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

orzekam

nieważność uchwały nr LXXVII/714/24 Rady Miejskiej w Czempiniu z dnia 3 kwietnia 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Czempień w 2024 roku - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 3 kwietnia 2024 r. Rada Miejska w Czempiniu podjęła uchwałę nr LXXVII/714/24 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Czempień w 2024 roku, zwana dalej "uchwałą" lub "Programem".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.) i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r., poz. 1580 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 12 kwietnia 2024 r.

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

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580), zwanej 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.

Ponadto 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".

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt powinien formułować postanowienia w granicach upoważnienia ustawowego, regulując kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Podkreślić w tym miejscu należy, że obowiązkowymi 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).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że Rada Miejska w Czempieniu nie uregulowała w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień wymaganych przez ustawodawcę. W § 5 ust. 1 uchwały rada przyjęła, iż: "Na realizację zadań wynikających z Programu zostały przeznaczone środki finansowe w budżecie gminy Czempin w wysokości 131 300 zł". Zgodnie z treścią § 5 ust. 2 uchwały, "Środki finansowe wydatkowane będą na: 1) dotację na prowadzenie Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Gaju na podstawie porozumienia międzygminnego z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie powierzenia gminie Śrem zadania związanego z prowadzeniem schroniska dla bezdomnych zwierząt i ochroną przed bezdomnymi zwierzętami, polegającego na rozbudowie i eksploatacji międzygminnego schroniska dla bezdomnych zwierząt w Gaju oraz realizację doraźnych zadań, których dotyczy niniejszy Program w wysokości 107 800 zł. 2) usługi opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych, leczenie, zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich, sterylizacja i kastracja psów i kotów w wysokości 20 000 zł. 3) odławianie zwierząt bezdomnych 2500 zł. 4) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie i zakup leków w wysokości 1000 zł".

NSA 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 WSA 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 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, CBOSA oraz z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22, CBOSA).

WSA 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.

Podzielając powyższe poglądy prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, organ nadzoru stwierdza, że oceniana uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 5 ustawy poprzez pominięcie w jej treści wskazania wysokości środków przeznaczonych na realizację wszystkich wyszczególnionych celów (zadań) Programu.

Rada Miejska w Czempieniu nie zawarła bowiem w uchwale informacji o wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację wszystkich poszczególnych zadań Programu uznanych przez ustawodawcę jako obligatoryjne. Rada w Programie powinna wskazać kwotę na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, a w tym zakresie Rada Miejska w Czempieniu w § 5 ust. 2 pkt 1 uchwały wskazała dotację na prowadzenie Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Gaju polegającego na rozbudowie i eksploatacji schroniska oraz realizację doraźnych zadań, których dotyczy Program

w wysokości 107 800 zł. Jednak z powyższych regulacji nie wynika jednoznacznie jaka kwota w Programie będzie przeznaczona na zapewnienie bezdomnych zwierzętom miejsca w schronisku dla bezdomnych zwierząt. Rada powinna w Programie wskazać określoną kwotę na obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku dla zwierząt, natomiast w tym zakresie Rada Miejska w Czempieniu w § 5 ust. 2 pkt 2 uchwały wskazała ogólnie, że przeznaczono na usługi opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych, leczenie, zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich, sterylizację i kastrację psów i kotów kwotę 20 000 zł. Jednak z powyższych wskazań nie wynika jaka kwota w Programie będzie przeznaczona na obowiązkową sterylizację i kastrację zwierząt w schronisku. Rada w Programie powinna wskazać kwotę na poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, a w tym zakresie Rada Miejska w Czempieniu nie wskazała jaka kwota będzie przeznaczona na poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Rada w Programie powinna wskazać kwotę na usypianie ślepych miotów, a w tym zakresie Rada Miejska w Czempieniu także nie wskazała jaka kwota będzie przeznaczona na usypianie ślepych miotów. Rada w Programie powinna wskazać kwotę przeznaczoną dla gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, a w tym zakresie Rada Miejska w Czempieniu wskazała ogólnie w § 5 ust. 2 pkt 2 uchwały, że przeznaczono na usługi opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych, leczenie, zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich, sterylizację i kastrację psów i kotów kwotę 20 000 zł. Jednak z powyższych wskazań nie wynika jaka kwota w Programie będzie przeznaczona na zapewnienie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Rada w Programie powinna wskazać kwotę na zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, a w tym zakresie Rada Miejska w Czempieniu w § 5 ust. 2 pkt 2 uchwały wskazała ogólnie, że przeznaczono na usługi opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych, leczenie, zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich, sterylizację i kastrację psów i kotów środki w wysokości 20 000 zł. Jednak z powyższych wskazań nie wynika jednoznacznie jaka kwota w Programie będzie przeznaczona odrębnie na zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Podsumowując, organ nadzoru stwierdza, że sposób sformułowania przepisów Programu nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez radę gminy w art. 11a ust. 5 ustawy, pozostając z tym przepisem w istotnej sprzeczności, mającej wpływ na ważność całej uchwały.

Jak wyjaśniono w uzasadnieniu wyroku NSA 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".

Ponadto w § 4 pkt 8 uchwały Rada Miejska w Czempieniu posłużyła się zwrotem: "bezdomnym zwierzętom gospodarskim". W ocenie organu nadzoru taki zwrot w zakresie wyrazu "bezdomnym" przekracza granice upoważnienia określonego w ustawie. Ustawodawca zobowiązał organ prawodawczy jednostki samorządu terytorialnego do wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, nie wprowadzając w tym zakresie żadnych ograniczeń. Z przepisów ustawy wynika, że miejsce i opiekę w gospodarstwie rolnym należy zapewnić zwierzętom gospodarskim - bez jakichkolwiek wyjątków. Chodzi zatem o każde zwierzę gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymaga umieszczenia w gospodarstwie rolnym z powodu szeregu różnych przyczyn (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 5 listopada 2014 r., II SA/Wr 602/14, CBOSA, oraz wyrok WSA w Łodzi z 25 października 2022 r., II SA/Łd 481/22, CBOSA). Należy też zwrócić uwagę na to, że ustawodawca w art. 4 pkt 16 i 18 ustawy zamieścił definicję zarówno "zwierząt bezdomnych", jak i "zwierząt gospodarskich". Zatem poprzez użycie określenia "bezdomne zwierzęta gospodarskie" rada wprowadziła do uchwały nowe pojęcie, które nie jest znane ustawie. W takiej sytuacji postanowienie § 4 pkt 8 uchwały w zakresie wyrazu: "bezdomnym" wykracza poza granice upoważnienia ustawowego i stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
(-) Karolina Fabiś-Szulc
I Wicewojewoda Wielkopolski
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Czempiniu

Burmistrz Gminy Czempin