



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 25 stycznia 2024 r.

Poz. 1130

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.9.2024.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 18 stycznia 2024 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr LXX/532/2023 Rady Miejskiej w Chodzieży z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miejskiej w Chodzieży na rok 2024 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 18 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Chodzieży podjęła uchwałę nr LXX/532/2023 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miejskiej w Chodzieży na rok 2024, dalej jako "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, 3, 4, art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 poz. 40 ze zm.), oraz art. 11 i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2023 poz. 1580)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 20 grudnia 2023 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, ze zm.), 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 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 art. 11a ust. 5 ustawy. W orzecnictwie 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 Chodzieży nie uregulowała w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień wymaganych przez ustawodawcę.

W § 14 uchwały rada przyjęła:

"1. Na realizację Programu w roku 2024 planuje się kwotę – 61 000 zł, w zakresie dotyczącym zwierząt domowych. Kwota ta obejmuje:

- 1) zadania realizowane przez Schronisko w ramach Programu – 30 000 zł,
- 2) dokarmianie kotów – 6 000 zł,
- 3) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, przekazywanie zwłok zwierząt do utylizacji oraz sterylizację kotów wolno żyjących z terenu miasta Chodzieży – 24 000 zł,
- 4) odłowienie zwierząt gospodarskich - 1000 zł.

2. Odłowienie zwierząt gospodarskich tj. koszty transportu zwierząt do gospodarstwa wskazanego w § 11 niniejszej uchwały, leczenia oraz utrzymania zwierząt regulować będzie każdorazowo oddzielna umowa".

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 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 nie zawarła bowiem informacji o wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań uznanych przez ustawodawcę jako obligatoryjne, a mianowicie zadań w zakresie: zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania (w § 14 ust. 1 pkt 2 uchwały mowa jest wyłącznie o kosztach związanych z dokarmianiem kotów, a nie szerzej - o kosztach opieki nad nimi -jak wymaga tego art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy), odławiania bezdomnych zwierząt, obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypiania ślepych miotów, wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich (w § 14 ust. 1 pkt 4 uchwały ograniczono się wyłącznie do wskazania kosztów odłowienia zwierząt gospodarskich) oraz zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt".

Ponadto nie określono środków na sfinansowanie innych zadań zaplanowanych w uchwale - zadania wskazanego w § 13 uchwały - działania o charakterze edukacyjno - informacyjnym.

Zdaniem organu nadzoru, za niewystarczające w świetle art. 11a ust. 5 ustawy należy uznać wskazywanie łącznych kwot na więcej niż jedno zadanie, tak jak to rada uczyniła w § 14 ust. 1 pkt 1 uchwały - tzn. łącznej kwoty na: "zadania realizowane przez Schronisko w ramach Programu" - tj. zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsc w schronisku (§ 3 pkt 1 w zw. z § 4 pkt 2 uchwały), odławianie bezdomnych zwierząt (§ 3 pkt 3 w zw. z § 4 pkt 2 uchwały), sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku (§ 3 pkt 4 w zw. z § 4 pkt 2 uchwały), poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (§ 3 pkt 5 w zw. z § 4 pkt 2 uchwały), usypianie ślepych miotów (§ 3 pkt 6 w zw. z § 4 pkt 2 uchwały), zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (§ 3 pkt 8 w zw. z § 4 pkt 2 uchwały), działania o charakterze edukacyjno - informacyjnym (§ 3 pkt 9 w zw. z § 4 pkt 2 uchwały) oraz w § 14 ust. 1 pkt 3 uchwały - tj. łącznej kwoty na: "zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, przekazywanie zwłok zwierząt do utylizacji oraz sterylizację kotów wolno żyjących".

Poprzez zaplanowanie łącznych kwot na omawiane zadania wykonywane przez schronisko rada pozostawiła organowi wykonawczemu gminy i innym podmiotom współdziałającym w wykonywaniu uchwały (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 WSA w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22: CBOSA: "[...] 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 [...]".

Ponadto koszty w zakresie zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt rada wskazała zarówno w ramach łącznej kwoty określonej w § 14 ust. 1 pkt 1 uchwały, jak i w § 14 ust. 1 pkt 3 uchwały.

Organ nadzoru zauważa również, że pod pojęciem "zwierzęta bezdomne", którym posługuje się ustawodawca w ustawie 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". W § 14 uchwały rada winna zatem odnieść się w zakresie planowanych kosztów związanych z przyjętym programem zarówno do zwierząt domowych, jak i gospodarskich. Z jednej strony rada wskazuje, że w § 14 ust. 1 uchwały, że na realizację programu planuje się kwotę 61.000,00 zł w zakresie dotyczącym zwierząt domowych, z drugiej jednak strony rada ujęła w tej

kwocie również koszty odłowienia zwierząt gospodarskich (§ 14 ust. 1 pkt 4 uchwały). Natomiast z § 14 ust. 2 uchwały wynika, że koszty związane z odłowieniem zwierząt gospodarskich określać "będzie każdorazowo oddzielna umowa". Uchwała jest zatem w tym zakresie wewnętrznie sprzeczna.

Reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako "ZTP", w szczególności § 6 i § 25 w zw. z § 143 ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m.in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat takiego przepisu powinien wiedzieć, jak ma się zachować, bądź jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują. Z kolei organ stosujący przepis musi wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepisy o niedookreślonej (bądź niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą poprawnej legislacji (por.: wyrok WSA w Poznaniu z 23 września 2020 r., IV SA/Po 122/20, CBOSA).

W tym stanie rzeczy, orzeczono 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Chodzieży

Burmistrz Miasta Chodzieży