



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-P.4131.9.2023

Warszawa, 25 kwietnia 2023 r.

Rada Gminy Siemiatkowo

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, 572).

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL/253/2023 Rady Gminy Siemiatkowo z dnia 22 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Siemiatkowo w 2023 r.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 22 marca 2023 r. Rada Gminy Siemiatkowo podjęła uchwałę Nr XL/253/2023 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Siemiatkowo w 2023 r.

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowi, m.in. art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572, z późn. zm.), zwanej dalej: "u.o.z."

W § 1 kwestionowanej uchwały, Rada Gminy wprowadziła słowniczek pojęć, tym samym naruszyła przepisy § 115, § 118 oraz § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Z treści § 115 w związku z § 143 Zasad Techniki Prawodawczej wprost wynika, że w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie ustawy upoważniającej. Również z przepisów Działu VI Zasad Techniki Prawodawczej, poświęconego projektom aktów o charakterze wewnętrznym, którego to działu przepisy są stosowane przy tworzeniu projektów aktów prawa miejscowego (*vide*: odesłanie zawarte w § 143 Zasad Techniki Prawodawczej) wynika, że w akcie prawa miejscowego zamieszcza się wyłącznie przepisy prawne regulujące sprawy z

zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu (podmiotów) i wyznaczonych (przyznanych) przepisem prawnym upoważniającym (*vide*: § 134 i 135 Zasad Techniki Prawodawczej). Zapisy te korespondują z art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym akty prawa miejscowego ustanawiane są tylko "na podstawie" i tylko "w granicach" upoważnień ustawowych. Z kolei z treści § 118 w związku z § 143 Zasad Techniki Prawodawczej wynika, że w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Takie powtórzenie jest co do zasady niedopuszczalne i stanowi rażące naruszenie prawa (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11). W orzecznictwie sądów administracyjnych, sformułowany został wprawdzie pogląd o możliwości powtórzenia zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, ale z tym zastrzeżeniem, że powtórzenie to miałoby formę przytoczenia treści *in extenso* i nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

Zapisy programu przyjętego kwestionowaną uchwałą, nie spełniają tych kryteriów, toteż należy je wyeliminować z przedmiotowej uchwały.

Analizując kolejne regulacje, zawarte w uchwalonym programie, organ nadzoru wskazuje, że w § 8 uchwały Rada Gminy ustaliła kwestię usypiania ślepych miotów i ograniczania populacji zwierząt bezdomnych. Zdaniem organu nadzoru, Rada w sposób zbyt ogólnikowy uregulowała zadanie wynikające z art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. W programie powinny być umieszczone bardziej szczegółowe zapisy dotyczące usypiania ślepych miotów tj. kto i gdzie może przynieść ślepe mioty i na jakich zasadach dokona ich uśpienia (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 grudnia 2014r. sygn. akt II SA/Wr 676/14*). Tymczasem w badanej uchwale, nie ma wyczerpującej regulacji dotyczącej usypiania ślepych miotów.

Ponadto, w § 12 uchwały Rada Gminy wskazała, że „*środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone są w budżecie Gminy Siemiatkowo w kwocie 18 000 zł*”. Zdaniem organu nadzoru, taki zapis nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 5 bowiem program nie wskazuje sposobu wydatkowania środków finansowych.

Jak wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20: „*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, że: „(...) użyte przez ustawodawcę określenie sposobu 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 12 października 2022 r., IV SA/Po 571/22; z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22 oraz wyrok NSA z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20).

Skoro ustawodawca w art. 11a ust. 5 u.o.z. nałożył na radę gminy obowiązek wskazania w programie wysokości środków finansowych, przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków to podkreślić należy, że użyte w tym przepisie określenie "sposób wydatkowania środków finansowych", oznacza wymóg przedstawienia w uchwale dotyczącej programu zapobiegania bezdomności zwierząt, jako elementu obligatoryjnego, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie.

Podzielając, powyżej przytoczone poglądy orzecznictwa sądów administracyjnych, organ nadzoru stwierdza, że za niewystarczające w świetle art. 11a ust. 5 ustawy należy uznać wskazywanie łącznej kwoty przeznaczonej na realizację programu.

Mając powyższe na względzie, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr XL/253/2023 Rady Gminy Siemiątkowo z dnia 22 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Siemiątkowo w 2023 r. istotnie narusza prawo tj. art. 11a ust. 2 pkt 6, art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, a także wskazanych wyżej Zasad Techniki Prawodawczej, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Tobiasz Bocheński

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/