



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 stycznia 2022 r.

Poz. 412

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.31.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 14 stycznia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVI/712/21 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Zawiercie na rok 2021”, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 638), dalej jako *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 grudnia 2021 r. Rada Miejska w Zawierciu podjęła uchwałę Nr LVI/712/21 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Zawiercie na rok 2021”. Przedmiotowy Program stanowi załącznik do uchwały, dalej jako "Program".

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 11 ust. 1 i art. 11a ustawy oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 grudnia 2021 r.

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 i ust. 2 ustawy - *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) *obligatoryjną 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 dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3245/14, wyrok Naczelnego Sądu

Administracyjnego z dnia 24 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 725/17, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 516/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 października 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1036/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1014/19, CBOSA). Analiza wskazanych wyżej wyroków prowadzi bezsprzecznie 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 o samorządzie gminnym 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 RP) 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. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

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 ust. 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.

Tymczasem treść § 12 Programu w zakresie odnoszącym się do wymogu określenia środków finansowych przeznaczonych na jego realizację, nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powyższym postanowieniu uchwały wskazano:

§ 12. Wysokość środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków:

1. Na realizację Programu planuje się środki finansowe w łącznej kwocie do 420 550,00 zł:

1) zadania związane z zapewnieniem opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz kotami wolno żyjącymi – do 388 500,00 złotych; Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. zawarło umowę z podmiotem za wynagrodzeniem ryczałtowym, prowadzącym działalność gospodarczą w oparciu o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej pod nr NIP 6492078398, pod firmą „Schronisko dla zwierząt w Zawierciu Rafał Żmuda” przy ulicy Podmiejskiej 51B w Zawierciu. Na zadania związane z zapewnieniem opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz kotami wolno żyjącymi Gmina Zawiercia przeznaczyła kwotę do 388 500,00 złotych:

a) Odlawianie bezdomnych zwierząt i ich transport do schroniska, zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt – do 300.000,00 zł

b) Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – do 35.000,00 zł

c) Opieka nad kotami wolnożyjącymi i dokarmianie (zakup karmy) – do 27.000,00 zł

d) Kastracja, sterylizacja kotów wolnożyjących – do 26.500,00 zł.

2) zapewnienie elektronicznego znacznika, usypiania ślepych miotów, sterylizacja suk i kotek oraz kastracji psów i kotów posiadających właścicieli – do 24 050,00 złotych. Usługi weterynaryjne odbywają się w 4 przychodniach weterynaryjnych wg. potrzeb do wyczerpania kwot 24 050,00 zł po 6 012,50 zł na przychodnię weterynaryjną. Usługi weterynaryjne wykonywane są według poniższych cen jednostkowych:

- sterylizacji suki do 15 kg – 210 zł brutto;

- kastracji psa do 15 kg – 150 zł brutto;
- sterylizacji suki powyżej 15 kg – 260 zł brutto;
- kastracji psa powyżej 15 kg – 180 zł brutto;
- sterylizacji kotki – 100 zł brutto;
- kastracji kocura – 80 zł brutto;
- uśpienie ślepego miotu (10 sztuk w miocie) – 100 zł brutto;
- zaimplementowanie mikroczipa z procesorem wraz z rejestracją w bazie danych – 40 zł brutto.

3) Zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym – do 8.000,00 zł. W celu zapewnienia miejsca dla zwierząt bezdomnych gospodarskich w 2021 r. wskazuje się gospodarstwo rolne: „Mokros Projekt” Jacek Mokros, ul. Wiejska 10, 42 - 713 Kochanowice.

2. Istnieje możliwość zwiększenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu, w przypadku zapewnienia dodatkowych środków finansowych w budżecie.

Zdaniem organu nadzoru przepisem § 12 Programu Rada Miejska nie dokonała podziału środków na poszczególne zadania. Ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla zadań określonych jako: *Odlawianie bezdomnych zwierząt i ich transport do schroniska, zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt* nie jest czytelne dla przeciętnej odbiorcy norm prawnych. Z takiego przepisu uchwały w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe. Ponadto wskazanie wyłącznie górnych granic kwot przeznaczonych na poszczególne zadania nie można uznać za wypełnienie ustawowej delegacji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 stycznia 2019 roku, sygn. akt: II SA/Bd 1280/18 wyjaśnił, że w art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt ustawodawca użył sformułowania "program zawiera" wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. 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. Lokalny prawodawca zobowiązany został zatem przepisem art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań program, ale także do określenia sposobu ich wydatkowania. 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. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Koniecznym jest więc co najmniej dokonanie podziału tych środków na poszczególne zadania ujęte w programie (jako że to stanowi o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem) i określenie jak będą one rozdysponowywane (tak również: wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 roku, sygn. akt: II OSK 1001/17, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 roku, sygn. akt: II SA/Go 485/18; wyrok WSA w Opolu z dnia 29 września 2015 roku, sygn. akt: II SA/Op 253/15). Zatem Rada Miejska nie uregulowała wszystkich zagadnień, które ustawodawca uznał za istotne do zawarcia w programie, gdyż nie dokonała podziału środków finansowych na poszczególne cele i zadania ujęte w Programie. Tym samym Rada Miejska nie wypełniła delegacji z art. 11a ust. 5 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa przesądzające o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVI/712/21 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Zawiercie na rok 2021” - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak