



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 05 września 2022 r.

Poz. 5549

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.737.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 sierpnia 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 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII/367/2022 Rady Gminy Tworóg z dnia 25 lipca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Tworóg w 2022 r., w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 i 5 ustawy o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 572), dalej jako: *ustawa*, art. 30 ust. 2 pkt 2 i art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 lipca 2022 r. Rada Gminy Tworóg podjęła uchwałę Nr XLIII/367/2022 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Tworóg w 2022 r., dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Tworóg w 2022 roku*, dalej jako: „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 sierpnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

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). 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 ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

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) 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.*

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.*

Zdaniem organu nadzoru Rada w sposób sprzeczny w prawem uregulowała materię dotyczącą opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. Rada Gminy Tworóg w § 6 Programu postanowiła, że: *Sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie realizują pracownicy Referatu Inwestycji, obrotu mieniem, ochrony środowiska, rolnictwa i spraw komunalnych poprzez:*

- 1) zakup i wydawanie karmy społecznym opiekunom (karmicielom) kotów wolno żyjących, którzy zarejestrowani są w Urzędzie oraz wydawanie skierowań na leczenie zwierząt, w ramach zawartych umów z zakładami leczniczymi dla zwierząt,*
- 2) podejmowanie interwencji w sprawach kotów wolno żyjących przy udziale organizacji pozarządowych.*

Rada Gminy Tworóg nie dookreśliła jednak, na czym te interwencje miałyby polegać i zakres jakich spraw miałyby one obejmować – wobec czego nie sposób uznać, że te „interwencje” będą elementem „opieki” sprawowanej nad kotami wolno żyjącymi. Skutkuje to tym, że nieprawidłowo wskazano sposób, w jaki Gmina będzie realizować zadanie z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Program powinien z kolei zawierać konkretne działania, które będą miały na celu sprawowanie opieki na wolno żyjącymi kotami. Brak skonkretyzowania tych zadań skutkuje nieprawidłowym wypełnieniem delegacji ustawowej z uwagi na zbytnią ogólnikowość, co z kolei stanowi istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru wskazuje również, że powierzenie przez Radę Gminy Tworóg kwestii opieki nad wolo żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania, konkretnej jednostce Urzędu Gminy w Tworogu jest niezgodne z art. 30 ust. 2 pkt 2 oraz art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. To wójt, jako organ wykonawczy gminy, określa sposób wykonania uchwał, w tym wybór danej jednostki urzędu, która będzie realizowała określone zadanie. Ponadto rada gminy nie posiada kompetencji do stanowienia w przedmiocie organizacji i zasad funkcjonowania urzędu gminy. Wobec czego w przedmiotowej sprawie organ stanowiący gminy,

powierzając konkretne zadania danemu referatowi urzędu, przekroczył swoje uprawnienia, naruszając jednocześnie zasadę podziału władz.

W dalszej kolejności należy wskazać, że Rada Gminy Tworóg nie wypełniła także delegacji z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy. W zakresie działań mających na celu poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, organ uchwałodawczy wskazał w § 4 pkt 2 Programu, że cel programu obejmuje *aktywne poszukiwanie osób chętnych do adoptowania zwierząt bezdomnych* oraz dalej w § 8 Programu, że *Poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt realizuje schronisko poprzez prowadzenie działań zmierzających do pozyskiwania nowych właścicieli i oddawanie do adopcji bezdomnych psów osobom zainteresowanym i zdolnym zapewnić im należyte warunki bytowania*. Rada Gminy bezzasadnie w tym miejscu ograniczyła swoje działania na rzecz poszukiwania nowych właścicieli *de facto* jedynie co do psów, z pominięciem innych zwierząt bezdomnych. Działania te powinny dotyczyć wszystkich zwierząt, które pozostają bezdomne i przebywają w schronisku lub w gospodarstwie rolnym, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Rada nie określiła również żadnych konkretnych działań, jakie powinno podjąć schronisko dla zwierząt w celu poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Wobec czego Rada Gminy Tworóg nie zrealizowała prawidłowo delegacji z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy.

Dalej, Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich (art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy). Zwrot "wskazanie gospodarstwa rolnego" jest jednoznaczny i oznacza, że uchwała musi w swej treści wskazywać konkretne gospodarstwo rolne, do którego przyjmowane będą zagubione lub porzucone czy odebrane zwierzęta gospodarskie. Tymczasem Rada w treści § 7 Programu wskazała gospodarstwo rolne wyłącznie dla zwierząt odebranych właścicielom, ze względu na niehumanitarne traktowanie. Rada nie wskazała natomiast gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, które zostały porzucone lub zagubiły się. Powyższe oznacza, że w tym zakresie Rada również w sposób nieprawidłowy wypełniła delegację ustawową, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że Program także w zakresie odnoszącym się do wymogu określenia środków finansowych przeznaczonych na jego realizację, nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 5 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. W § 10 Programu Rada Gminy Tworóg uchwaliła, iż:

1) Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt w 2022 roku zostały zabezpieczone w budżecie Gminy na kwotę 68.000,00 złotych z przeznaczeniem na:

- odławianie bezdomnych zwierząt 15.000,00 zł*
- koszt związany z wskazaniem gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich 1.000,00 zł*
- umieszczanie bezdomnych zwierząt w schroniskach oraz zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych 33.000,00 zł*
- obowiązkowa sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku dla zwierząt 1.000,00 zł*
- poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt 500,00 zł*
- usypianie ślepych miotów 500,00 zł*

Pozostała kwota 17.000,00 zł jest rezerwą przeznaczoną na uzupełnienie zawartych umów w przypadku konieczności zapewnienia większej ilości zwierząt niż przewidziano w umowach.

Ponadto Gmina Tworóg realizuje:

- sterylizacja lub kastracja kotów wolnożyjących 3.500,00 zł*
- dokarmianie bezdomnych kotów 2.000,00 zł*

Zdaniem organu nadzoru przepisem § 10 Programu Rada Gminy Tworóg nie dokonała prawidłowego podziału środków na poszczególne zadania. W pierwszej kolejności należy wskazać, iż organ stanowiący gminy w ogóle nie przeznaczył środków na zapewnienie opieki nad wolno żyjącymi kotami, środki zostały jedynie przeznaczone na dokarmianie bezdomnych kotów. Z kolei obowiązek opieki nad wolno żyjącymi kotami (a nie bezdomnymi kotami) wykracza poza zapewnienie im jedynie wyżywienia. Wobec czego jedno

z zadań Programu nie zostało przez Radę zabezpieczone w konieczne środki finansowe. W dalszej kolejności należy także wskazać na błędy w podziale środków, co skutkuje, że przedmiotowa regulacja nie jest zgodna z pozostałą częścią Programu. Rada określiła, iż kwota w wysokości 3.500,00 zł zostanie przeznaczona na sterylizację i kastrację kotów wolno żyjących. Z kolei Program w ogóle nie realizuje tego zadania w stosunku do kotów wolno żyjących. Wobec czego podział środków dokonany przez Radę Gminy Tworóg jest nierzetelny i wadliwy, gdyż nie przeznaczono środków pieniężnych na wszystkie zadania Programu, zaś wyasygnowano kwotę 3.500,00 zł na zadanie, które w ogóle nie zostało uregulowane w uchwalonym Programie. Z takiego przepisu uchwały w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane wszystkie poszczególne zadania programowe. Ponadto brzmienie § 10 Programu skutkuje tym, iż cały uchwalony Program jest niemożliwy do wykonania, z uwagi na błędny podział środków pieniężnych dokonany przez Radę Gminy Tworóg.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 stycznia 2019 r., sygn. akt: II SA/Bd 1280/18 wyjaśnił, że w ustawie 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 wszystkich 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, rzetelne, prawidłowe 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 r., sygn. akt: II OSK 1001/17, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Go 485/18). Zatem Rada Gminy nie uregulowała prawidłowo wszystkich zagadnień, które ustawodawca uznał za istotne do zawarcia w programie, gdyż między innymi nie dokonała podziału środków finansowych na wszystkie poszczególne cele i zadania ujęte w Programie.

W związku z powyższym Rada Gminy Tworóg nie wypełniła delegacji z art. 11a ust. 2 i 5 ustawy, a także naruszyła art. 30 ust. 2 pkt 2 i art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa przesądzające o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIII/367/2022 Rady Gminy Tworóg z dnia 25 lipca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Tworóg w 2022 r. - 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz