



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 kwietnia 2023 r.

Poz. 3350

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.372.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 12 kwietnia 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXVI-468-2023 Rady Gminy Nędza z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nędza w roku 2023”, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 572 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z 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 9 marca 2023 r. Rada Gminy Nędza przyjęła uchwałę Nr LXXVI-468-2023 w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nędza w roku 2023”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nędza w roku 2023*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 marca 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

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.*

W przekonaniu organu nadzoru przyjęty 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" oraz "program zawiera wskazanie" nie można wyprowadzać wniosku o fakultatywnym zakresie jego regulacji w odniesieniu do kwestii, które powinny być określone. Zakres swobody rady gminy w tym przypadku nie oznacza możliwości odstąpienia od uregulowania spraw, które powinny być określone w programie, lecz zobowiązuje do określenia w nim wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że treść § 14 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały (Finansowanie Programu) nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powyższej regulacji załącznika do uchwały wskazano, co następuje:

§14. 1. Szacunkową wartość Programu na 2023 rok określa się w wysokości 80000,00 zł.

2. Podział środków określonych w ust. 1 na poszczególne zadania i sposób ich wydatkowania:

1) odławianie bezdomnych zwierząt – 100,00 zł. – wydatkowanie na podstawie zawartej umowy ze schroniskiem, na podstawie miesięcznych faktur,

2) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt– 31 935,84 zł. – wydatkowanie na podstawie zawartej umowy ze schroniskiem, na podstawie miesięcznych faktur,

3) usypianie ślepych miotów– 100,00 zł. – wydatkowanie na podstawie zawartej umowy ze schroniskiem, na podstawie miesięcznych faktur,

4) obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku dla zwierząt i sterylizacja albo kastracja kotów wolno żyjących – 8 610,00 zł. – wydatkowanie na podstawie faktur wystawianych za zabiegi zrealizowane w danym miesiącu,

5) opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie – 1000,00 zł.- wydatkowanie na podstawie faktury za zakup karmy,

6) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt – 100,00 zł. - wydatkowanie na podstawie zawartej umowy ze schroniskiem, na podstawie miesięcznych faktur

7) zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich odebranych właścicielowi lub opiekunowi – 1 000,00 zł. – wydatkowane na podstawie faktury wystawionej za faktyczną ilość dni przebywania zwierzęcia w gospodarstwie,

8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – 37 154,16 zł. – wydatkowanie na podstawie faktury wystawionej za zrealizowaną interwencję lub leczenie.

Po pierwsze, w ocenie organu nadzoru w wymienionym wyżej § 14 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Gminy nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Ujęcie kwoty w sposób łączny dla zadań określonych w § 14 ust. 2 pkt 4 załącznika do uchwały nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego zapisu § 14 ust. 2 pkt 4 załącznika do uchwały w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe – co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym, gdyż łącznie określono środki na finansowanie obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt i sterylizacji albo kastracji kotów wolno żyjących (tj. z treści załącznika do uchwały nie można wywieść konkretnej kwoty przeznaczonej na realizację zadania *obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku dla zwierząt* oraz na realizację zadania *sterylizacja albo kastracja kotów wolno żyjących*).

Po drugie, w omawianym § 14 ust. 1 – ust. 2 załącznika do uchwały nie określono środków finansowych oraz sposobu ich wydatkowania na realizację obligatoryjnego zadania Programu dotyczącego zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Rada Gminy w § 14 ust. 2 pkt 7 załącznika do uchwały określiła środki finansowe wyłącznie na realizację zadania *zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich odebranych właścicielowi lub opiekunowi* a nie określiła środków finansowych na realizację zadania dotyczącego zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich (wszystkich zwierząt gospodarskich a nie tylko dla zwierząt gospodarskich odebranych właścicielowi lub opiekunowi). Organ nadzoru zaznacza, że przepis art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy jednoznacznie zobowiązuje organ stanowiący gminy do wskazania w uchwalonym programie gospodarstwa rolnego celem zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Wobec powyższego, w przedmiotowym programie powinny być ujęte środki finansowe na realizację zadania dotyczącego zapewnienia miejsca w gospodarstwie rolnym dla wszystkich zwierząt gospodarskich, w tym bezdomnych zwierząt gospodarskich, o których mowa w art. 4 pkt 16 ustawy, tj. *zwierzęta bezdomne – rozumie się przez to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabląkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały* – a nie tylko dla zwierząt gospodarskich odebranych właścicielowi lub opiekunowi. Natomiast nie ujęcie środków finansowych na realizację wyżej omówionego zadania stanowi niewypełnienie upoważnienia ustawowego, co narusza w sposób istotny art. 11a ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W tym miejscu wymaga podkreślenia, że 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). Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 29 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1280/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: *W art. 11a ust. 5 u.o.z. 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, prowadzi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości. Lokalny prawodawca zobowiązany został zatem przepisem art. 11a ust. 5 u.o.z. nie tylko do wskazanie 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. Narusza 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, względnie precyzowania tegoż sposobu w zawieranych umowach. Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami* (por. również wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17, z dnia 6 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 703/20, z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20, z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 29 września 2015 r., sygn. akt II SA/Op 253/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 485/18; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach: z dnia 30 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 932/20, z dnia 12 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 851/20, z dnia 19 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 1202/21).

Konkludując, Rada Gminy Nędza w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo sposobu wydatkowania środków finansowych na realizację programu, co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXXVI-468-2023 Rady Gminy Nędza z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nędza w roku 2023”, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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