



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 maja 2023 r.

Poz. 3904

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.461.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 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 LVI/283/2023 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Chełm Śląski w 2023 rok, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 w zw. z 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 marca 2023 r. Rada Gminy Chełm Śląski podjęła uchwałę Nr LVI/283/2023 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Chełm Śląski w 2023 rok. Załącznik do uchwały stanowi Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Imielin w 2023 roku, dalej jako „Program”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 marca 2023 r.

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

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1-3 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.

Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie.

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, 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” 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.

Treść § 9 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy. W ww. regulacji Programu Rada wskazała, iż: *1. Na realizację zadań wynikających z programu w 2023 roku, w budżecie Gminy Chełm Śląski zabezpieczono środki finansowe w wysokości 44.000 zł.*

2. Na realizację zadań określonych na poszczególne działania przeznacza się:

1) wylapywanie bezdomnych zwierząt oraz zapewnienie im pobytu w schronisku dla bezdomnych zwierząt wraz z opieką weterynaryjną, usypianie ślepych miotów, poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt, opieka nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie – 35.000 zł,

2) Utylizacja padłych zwierząt 9.000 złotych.

3) Środki finansowe zabezpieczone w budżecie wymienione w ust.1 wydatkowane będą w razie potrzeby poprzez już podpisaną umowę usług i zadań wymienionych w niniejszym programie zgodnie z odrębnymi przepisami.

Zdaniem organu nadzoru, wymienionym wyżej przepisem Rada Gminy nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla wielu zadań nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego zapisu Programu (§ 9 ust. 2 pkt 1) w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe – co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym. Łącznie określono środki na finansowanie na następujące zadania: *wylapywanie bezdomnych zwierząt oraz zapewnienie im pobytu w schronisku dla bezdomnych zwierząt wraz z opieką weterynaryjną, usypianie ślepych miotów, poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt, opieka nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie.*

W ocenie organu nadzoru Rada nie wskazała środków finansowych na realizację następujących zadań: obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt; wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Zdaniem organu nadzoru w Programie należało wskazać środki finansowe na realizację tych zadań, czego Rada nie dokonała. Brak takich regulacji oznacza, że Rada nie przewidziała wysokości środków finansowych na wszystkie zadania określone w Programie.

Wymaga podkreślenia, że przez określenie *sposób 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, prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości.*

Lokalny prawodawca zobowiązany został zatem przepisem art. 11a ust. 5 u.o.z. nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań programu, 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).

Konkludując, Rada w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo sposobu wydatkowania środków finansowych na realizację programu, co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 2 w zw. z ust. 5 ustawy. Niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

Przyjmując program opieki nad zwierzętami bezdomnymi, uchwała powinna określać konkretne schronisko dla zwierząt, z podaniem jego nazwy i adresu, a także skonkretyzować pozostałe podmioty wykonujące zadania na podstawie uchwały poprzez wskazanie gospodarstwa rolnego i lekarza weterynarii (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 11 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1344/15). Podnieść należy, iż krótki (roczny) termin obowiązywania przedmiotowego programu uzasadnia skonkretyzowanie jego treści dostosowanej do warunków i okoliczności występujących i przewidywanych w danym roku, a nie nadawanie mu wyłącznie charakteru ogólnych ram, które będą wymagały dalszej konkretyzacji. Tymczasem Rada w programie nie wskazała adresu konkretnego schroniska, do którego należy przewozić bezdomne zwierzęta, zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy. W ocenie organu nadzoru § 1ust. 1 Programu o następującej treści: Zapewnienie schronienia bezdomnym zwierzętom realizowane jest przez:

1. *Firma Handlowo Usługowa Mariusz Jurczyk Zawiercie ul. Strumień Wierczki 27, która posiada umowę z lekarzem weterynarii oraz posiada Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt w Miedarach nr weterynaryjny 24138602, nie wypełnia delegacji ustawowej.*

Rada Gminy Chełm Śląski realizując upoważnienie ustawowe wynikające z art. art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy przepisem § 5 Programu postanowiła, że *Poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt realizowane jest przez:*

1. *Podmiot świadczący usługę opieki nad zwierzętami bezdomnymi, z którym gmina ma podpisaną umowę, poprzez wyszukiwanie nowych właścicieli dla zwierząt przebywających w schronisku.*

2. *Pracownika Referatu Gospodarki Gminnej Urzędu Gminy Chełm Śląski, poprzez udostępnianie informacji o zwierzętach umieszczonych w schronisku wszystkim zainteresowanym.*

W ocenie organu nadzoru Rada w żaden sposób nie dookreśliła w jaki sposób przebiegać będzie wyszukiwanie nowych właścicieli dla zwierząt przebywających w schronisku, czy poprzez: stronę internetową, wolontariuszy, portale społeczne i imprezy zewnętrzne. Oczywiście wyżej wskazane elementy do uregulowania w uchwale są podawane przez organ nadzoru jedynie tytułem przykładu, co oznacza, że nie muszą one bezwzględnie znaleźć się w tej uchwale. W orzecznictwie podkreśla się, iż program opieki nad zwierzętami

bezdolnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy uchwalany jest na jeden rok, a w konsekwencji musi być dostosowany do warunków i okoliczności występujących oraz przewidywanych w danym roku, i nie można mu nadawać charakteru ogólnych ram, które wymagałyby dalszej konkretyzacji. Program stanowi bowiem podstawę realizacji określonych zadań i koniecznym jest skonkretyzowanie sposobu ich realizacji. Tym samym Program nie realizuje w pełni delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy.

Ponadto Rada w Programie wskazała konkretne referaty i Policję podejmujące działania związane z wykonaniem programu (§ 2 ust. 5, § 3 ust. 6, § 5 ust. 2, § 6 ust. 2, § 7 ust. 2, § 8 ust. 2 Programu). Regulacje te nie znajdują uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia przedmiotowej uchwały. Tymczasem wykonawcą programu jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Tak więc to do organu wykonawczego gminy należy wykonanie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy oraz określenie wykonawców programu. Wójt Gminy określając sposób wykonania uchwały winien wyznaczyć osoby (Referaty Urzędu) odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z tego aktu. Ponadto należy wskazać, że przepisy, w oparciu o które została podjęta niniejsza uchwała, nie przewidują możliwości realizacji przez policję zadań w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 478/13).

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; 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 LVI/283/2023 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Chełm Śląski w 2023 rok, 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, 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