



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 maja 2023 r.

Poz. 4290

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.513.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 maja 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII/431/2023 Rady Miejskiej w Siewierzu z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Siewierz w 2023 r.”, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. 2022 r. poz. 572 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2023 r. Rada Miejska w Siewierzu przyjęła uchwałę Nr XLIII/431/2023 w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Siewierz w 2023 r.”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Siewierz w 2023 r., dalej jako „Program”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2023 r.

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

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.*

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.

Zdaniem organu nadzoru Rada w sposób sprzeczny w prawem uregulowała materię dotyczącą wykonawcy/wykonawców Programu. W § 2 Programu Rada wskazała, że wykonawcami Programu są:

1. *Referat Gospodarki Gruntami i Ochrony Środowiska Urzędu Miasta i Gminy Siewierz jako koordynator działań objętych niniejszym programem.*

2. *„Firma Handlowo-Uslugowa Jurczyk Mariusz”, Strumień Wierczki 27, 42-400 Zawiercie, zwana dalej Firmą, świadcząca usługi opieki nad bezdomnymi zwierzętami pochodzącymi z terenu Miasta i Gminy Siewierz, w tym wylapywanie, transport, utrzymanie zwierząt w Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt w Miedarach, ul. 1-go Maja 76, zwanego dalej Schroniskiem oraz zapewnienie opieki lekarsko-weterynaryjnej wolno żyjącym kotom oraz zwierzętom poszkodowanym w wypadkach drogowych na terenie Miasta i Gminy Siewierz.*

3. *Zakład Usług Wodnych i Kanalizacyjnych w Siewierzu, ul. Ściegna 9, 42-470 Siewierz.*

4. *Gospodarstwo rolne Henryka Machury w Dziewkach 61, z którym Gmina Siewierz zawarła stosowną umowę.*

5. *Gabinet Weterynaryjny Mariusz Pisarski ul. Przemysłowa 4a, 42-480 Poręba.*

6. *Soltysi poszczególnych sołectw.*

Jednakże powyższa regulacja jest niezgodna 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. 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 podmiotów mających realizować poszczególne zadania programu. Powyższe oznacza, że Rada nie jest władna wskazać jako wykonawcę programu konkretnego referatu, będącego częścią Urzędu Miasta i Gminy Siewierz, podlegającego Burmistrzowi. *Nota bene* Referat Gospodarki Gruntami i Ochrony Środowiska Urzędu Miasta i Gminy Siewierz jest również wymieniany w dalszych częściach Programu (§ 3 Programu) w kontekście wykonywania konkretnych zadań przez pracowników Referatu. Natomiast podmioty wskazane również w § 2 Programu (w ust. 2 oraz w ust. 4 i 5), jako wykonawcy programu są w istocie realizatorami poszczególnych zadań ujętych w programie i jako takie zostały określone w § 3 Programu. I tak w § 3 ust. 1 Programu po wyrazach „Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom z terenu Gminy Siewierz realizowane będzie poprzez:” wskazano, że w zakresie odławiania zwierząt zadanie to wykonuje firma wymieniona w § 2 ust. 2 Programu, zaś w § 3 ust. 9 lit. a w tym samym kontekście (realizacja konkretnego zadania wynikającego z Programu) wymieniono Gabinet Weterynaryjny Mariusz Pisarski ul. Przemysłowa 4a, 42-480 Poręba, uprzedni wymieniony w § 2 ust. 5 Programu jako wykonawca. W ocenie organu nadzoru w Programie nie można jednak wskazywać jako wykonawców Programu podmiotów, które nie są w żaden sposób podporządkowane gminie, pomimo iż organ wykonawczy gminy zawarł już z nimi umowy cywilnoprawne na wykonywanie przez nie usług. Realizację wykonywania poszczególnych zadań programu zapewnia Burmistrz poprzez zawarcie umów z odpowiednimi, posiadającymi stosowne uprawnienia w danym zakresie podmiotami, które przez fakt zawarcia umowy nie stają się wykonawcami Programu.

Brak jest także podstaw do wskazywania Zakładu Usług Wodnych i Kanalizacyjnych w Siewierzu czy sołtysów, jako wykonawców programu. Jakkolwiek ustawa nie wymaga wskazania w programie jego wykonawcy a jedynie daje taką możliwość (*Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności*) tym niemniej nie oznacza to dowolności w ustaleniu przez Radę wykonawcy programu, gdyż zgodnie z cytowanym już wyżej art. 30 ustawy o samorządzie gminnym to wójt wykonuje uchwały rady gminy. Tym samym Rada

Miasta i Gminy Siewierz przyjmując § 2 Programu w sposób istotny naruszyła prawo co powinno skutkować stwierdzeniem jego nieważności w tym zakresie.

W dalszej części programu, w § 3 ust. 2 lit. a wskazano pracowników Referatu Gospodarki Gruntami i Ochrony Środowiska Urzędu Miasta i Gminy Siewierz jako podmioty dokonujące pojedynczych zgłoszeń w sprawie konieczności odłowienia zwierząt bezdomnych, co jak wskazano wyżej jest w ocenie organu nadzoru niedopuszczalne. Podobny zapis znalazł się w § 3 ust. 4 lit. a (*zgłoszenie Firmie przez pracowników Referatu Gospodarki Gruntami i Ochrony Środowiska Urzędu Miasta i Gminy Siewierz potrzeby udzielenia pomocy poszkodowanemu zwierzęciu lub choremu kotu*).

W tymże § 3 w ust. 3 lit. b Programu Rada przyjęła, że wolno żyjące koty będą dokarmiane w miejscu ich przebywania, zakupioną przez Gminę Siewierz karmą przez:

- *pracowników Zakładu Usług Wodnych i Kanalizacyjnych w Siewierzu wyznaczonych przez Dyrektora Zakładu – w mieście Siewierz,*

- *sołtysów poszczególnych sołectw – w sołectwach.*

Przeprowadzana przez organ nadzoru ocena prawna powyższego przepisu Programu prowadzi do wniosku, iż jest on sprzeczny z prawem, tj. art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) oraz art. 7 ustawy z dnia 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j.: Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

Należy zwrócić uwagę, iż przedmiot działalności samorządowych zakładów budżetowych (a takim jest Zakład Usług Wodnych i Kanalizacyjnych w Siewierzu) został poddany reglamentacji przez dwa, przywołane wyżej, akty prawne. W ustawie o gospodarce komunalnej, w art. 7, ustawodawca poczynił zastrzeżenie, iż samorządowe zakłady budżetowe nie mogą prowadzić działalności innej niż działalność użyteczności publicznej.

Jednakże nawet przyjęcie założenia, że wskazane wyżej zadanie, tj. dokarmianie wolno żyjących kotów, ma charakter działalności użyteczności publicznej nie oznacza, że może ono być wykonywane przez wspomniany Zakład Usług Wodnych i Kanalizacyjnych w Siewierzu. Samo stwierdzenie, iż mamy do czynienia z usługą o charakterze użyteczności publicznej stanowi wprawdzie warunek *sine qua non* dla tego, aby przedmiotowa usługa (zadanie) mogła być wykonywana przez samorządowy zakład budżetowy, nie jest to jednakże warunek wystarczający. Należy mieć bowiem pamiętać o dalszych ograniczeniach, które nakłada ustawodawca w art. 14 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z powyższym przepisem, samorządowe zakłady budżetowe mogą realizować zadania własne gminy w zakresie:

- 1) *gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi,*
- 2) *dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,*
- 3) *wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,*
- 4) *lokalnego transportu zbiorowego,*
- 5) *targowisk i hal targowych,*
- 6) *zieleni gminnej i zadrzewień,*
- 7) *kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,*
- 7a) *pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych,*
- 8) *utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania,*
- 9) *cmentarzy.*

Podkreślenia wymaga fakt, iż wymieniony wyżej katalog zadań własnych gminy, w których może przejawiać się aktywność samorządowego zakładu budżetowego, ma charakter zamknięty. Przemawia za tym nie tylko wykładnia językowa art. 14 ustawy o finansach publicznych, ale także wykładnia celowościowa –

w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o finansach publicznych (druk sejmowy Nr 1181, Sejm VI kadencji) wprost stwierdzono, iż intencją ustawodawcy było ograniczenie przedmiotu działalności samorządowego zakładu budżetowego wyłącznie do zadań określonych w art. 14 omawianej ustawy.

W świetle poczynionych uwag stwierdzić należy, iż samorządowy zakład budżetowy może świadczyć wyłącznie takie usługi, które spełniają kumulatywnie oba kryteria – są usługami użyteczności publicznej oraz mieszczą się w katalogu zadań wymienionych w art. 14 ustawy o finansach publicznych.

Tym samym nie istnieje podstawa aby Rada scedowała na wskazany wyżej zakład budżetowy zadania dokarmiania wolno żyjących kotów w mieście Siewierz.

W ocenie organu nadzoru nieprawidłowe jest również wskazanie sołtysów, jako podmioty realizujące to zadanie na obszarach swoich sołectw. Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym statut jednostki pomocniczej określa zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji. Jednakże oznacza to, że zadanie własne gminy polegające na dokarmianiu wolno żyjących kotów można przekazać wyłącznie sołectwu a nie sołtysowi jako organowi sołectwa. Ponadto jak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny: „Nie budzi wątpliwości, że zadania przekazywane jednostce pomocniczej muszą być określone w sposób zamknięty (pełny), [...]. Rada gminy ma obowiązek w sposób enumeratywny określić zadania jednostki pomocniczej w jej statucie.” (tak w wyroku NSA z 21.12.2021 r., sygn. akt: III OSK 4037/21 publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Tym samym Rada nie ma kompetencji do nałożenia na jednostkę pomocniczą dodatkowych zadań poza zadaniami określonymi jej statutem.

Reasumując, uchwalając przepis § 3 w ust. 3 lit. b Programu Rada Miejska w Siewierzu nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, co w rozumieniu organu nadzoru stanowi istotne naruszenie przepisów prawa, które skutkować powinno usunięciem przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego. Jakkolwiek ustawodawca użył sformułowania „program zawiera w szczególności: [...] opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie” nie oznacza to jednak fakultatywnego charakteru 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. Zatem Rada Gminy nie uregulowała prawidłowo wszystkich zagadnień, które ustawodawca uznał za istotne do zawarcia w programie.

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

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIII/431/2023 Rady Miejskiej w Siewierzu z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Siewierz w 2023 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy