



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 maja 2023 r.

Poz. 4295

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.562.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 12 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVI/1063/23 Rady Miasta Mysłówice z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Mysłówice w 2023 roku – w całości, jako niezgodnej art. 11a ust. 2 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku 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 Miasta Mysłówice przyjęła uchwałę Nr LXVI/1063/23 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Mysłówice w 2023 roku.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 13 kwietnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jest ona w całości niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, dalej jako „ustawa”, zgodnie z którym: „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”. W myśl art. 11a ust. 2 ustawy program taki obejmuje:

- 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.

Dodatkowo, zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy, każdy program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

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 przekroczone 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, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), 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.

W kontekście powyższych rozważań oraz biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu o 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 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.

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta w sposób nieprawidłowy zrealizowała delegację ustawową, o której mowa w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Zgodnie z treścią tego przepisu program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Tymczasem, w § 15 przedmiotowego Programu Rada wskazała, iż *W przypadku rannych lub/i chorych zwierząt, podmiot wylapujący zwierzęta bezdomne z terenu miasta, zobowiązany jest do udzielenia im pomocy za pośrednictwem Gabinetu Weterynaryjnego Krzysztof Czogała, zlokalizowanego w Katowicach (40-384) przy ul. Brynowskiej 25 c. Po udzieleniu pomocy zwierzęta zostają przetransportowane do Schroniska, celem zapewnienia dalszej opieki i leczenia.* Rada w powołanym wyżej przepisie Programu zobowiązała podmiot wylapujący zwierzęta bezdomne do udzielenia pomocy wyłącznie zwierzętom rannym lub/i chorym, nie wskazała natomiast, że pomoc lekarska będzie odnosić się do zwierząt poszkodowanych w wyniku zdarzeń drogowych. A zatem, mimo że Rada prawidłowo wskazała w tytule rozdziału 9 Programu zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt w § 15 Programu nie zawarła zastrzeżenia, iż chodzi o zwierzęta poszkodowane w wyniku zdarzeń drogowych.

Dalej, należy wskazać, że treść § 16 pkt 1-8 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powyższej regulacji Programu wskazano, co następuje:

§ 16. Na realizację Programu w 2023 roku zabezpieczone zostały w budżecie miasta środki finansowe w wysokości 304.000,00 zł w tym:

1) 200.000,00 zł – Dotacja celowa z budżetu na finansowanie zadania - zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom, którego zakres obejmuje:

a) zapewnienie miejsca w schronisku oraz bieżącej opieki zwierzętom bezdomnym z terenu miasta Mysłowice – 150.000,00 zł;

b) obowiązkową kastrację lub sterylizację zwierząt w schronisku – 49.500,00 zł;

c) usypianie ślepych miotów – 500,00 zł;

2) 90.000,00 zł – Zwalczanie zjawiska bezdomnych zwierząt – wylapywanie oraz zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt;

3) 2.500,00 zł – Akcja czipowania psów oraz kotów;

4) 4.000,00 zł – Sterylizacja i kastracja psów oraz kotów posiadających właścicieli ;

5) 4.000,00 zł – Sterylizacja i kastracja kotów wolno żyjących;

6) 3.000,00 zł – *Opieka nad kotami wolno żyjącymi oraz zakup karmy w ramach Programu;*

7) 500,00 zł – *Zapewnienie zwierzętom gospodarskim miejsca w gospodarstwie rolnym;*

8) *poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt z terenu miasta Mysłowice oraz edukacja mieszkańców Gminy Mysłowice w zakresie opieki nad zwierzętami – bezkosztowo.*

Wymaga podkreślenia, że przez określenie *sposób wydatkowania* środków przeznaczonych na realizację programu, o którym mowa w art. 11a ust. 5 ustawy, 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.

Tymczasem w niniejszym Programie Rada nie zapewniła środków finansowych na realizację zadania polegającego na odławianiu bezdomnych zwierząt – uregulowane stosownie do dyspozycji z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy – w § 5 Programu. Brak zaplanowania przez Radę środków finansowych wydatkowanych na ww. zadanie Programu świadczy o braku jego rzeczywistej realizacji.

Konkludując, Rada Miasta w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków, co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 1 i 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 listopada 2021 r. sygn. akt II SA/GI 1202/21, opubl. LEX nr 3291560).

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/GI 932/20, z dnia 12 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/GI 851/20, z dnia 19 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/GI 1202/21).*

Ponadto przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, jednym z obligatoryjnych elementów programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Z przywołanego przepisu ustawy wynika kompetencja do zapewnienia miejsca każdemu zwierzęciu gospodarskiemu, które w zaistniałym stanie faktycznym wymaga umieszczenia w gospodarstwie rolnym (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 602/14; wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 546/22). Brak jest natomiast podstawy do regulowania w treści programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi przesłanek określających w jakich przypadkach zwierzę gospodarskie może zostać przyjęte do gospodarstwa rolnego wskazanego w programie. W treści § 14 Programu Rada postanowiła, że *Zwierzęta gospodarskie, w przypadku porzucenia, stwierdzenia znęcania się nad nimi, niehumanitarnego ich traktowania lub uszkodzone w wyniku zdarzeń drogowych, przekazywane będą do gospodarstwa rolnego Pana Marcelego Matlachowskiego, które usytuowane jest przy ul. Plebiscytowej 94 w Mysłowicach*. Z powyższego przepisu Programu nie wynika natomiast, że gospodarstwo rolne wskazane w § 14 Programu zapewnia również miejsce dla bezdomnych zwierząt gospodarskich takich, które uciekły, zabłąkały się, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały (por. art. 4 pkt 16 ustawy). W konsekwencji Rada ograniczyła krąg zwierząt gospodarskich, które mogą zostać umieszczone w schronisku celem zapewnienia im opieki.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – 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