



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 czerwca 2023 r.

Poz. 5028

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.663.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 czerwca 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 LVIII/738/23 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 18 maja 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Pszczyna w 2023 roku”, w całości, jako sprzecznej z art. 11 ust. 5 i ust. 7 pkt 1-pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 572), dalej jako „ustawa”, w zw. 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 18 maja 2023 r. Rada Miejska w Pszczynie przyjęła uchwałę Nr LVIII/738/23 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Pszczyna w 2023 roku”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Pszczyna w 2023 roku”, dalej jako „Program”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 maja 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest 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) 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.*

Ponadto ustawodawca przewidział określony tryb postępowania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który musi poprzedzać podjęcie uchwały w oparciu o ww. unormowania. Przede wszystkim należy mieć na względzie art. 11a ust. 7 ustawy, który stanowi, iż *Projekt programu, o którym mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania:*

- 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii;*
- 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy;*
- 3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.*

Podmioty, o których mowa w ust. 7, w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu, o którym mowa w ust. 1, wydają opinie o projekcie. Niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego programu (art. 11a ust. 8 ustawy).

W niniejszej sprawie, organ nadzoru wystąpił do Burmistrza Pszczyny pismem z dnia 5 czerwca 2023 r. nr NPII.4130.110.39.2023 o udzielenie informacji, czy projekt programu został przedłożony do zaopiniowania wskazanym w art. 11a ust. 7 ustawy podmiotom, tj. właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii, organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy oraz dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy. Z odpowiedzi Burmistrza Pszczyny udzielonej pismem z dnia 6 czerwca 2023 r. nr R.6140.4.2023 wynika, że *projekt został poddany tylko pod konsultacje z organizacjami pozarządowymi, jako akt prawa miejscowego.*

Zwrócenie się o wydanie opinii do podmiotów, o których mowa wyżej, uznać należy za obligatoryjny element postępowania zmierzającego do podjęcia przez organ stanowiący gminy uchwały w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Wskazane w ustawie podmioty powinny bowiem mieć możliwość wypowiedzenia się co do regulacji zawartych w programie. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż brak jest jakichkolwiek ustanowionych w ustawie wyjątków od tak ustalonej reguły, w tym nie przewidziano okoliczności, przy zaistnieniu których burmistrz byłby zwolniony od obowiązku wystąpienia o opinię do wymienionych w tym przepisie podmiotów. Wobec powyższego należy stwierdzić, iż niedopełnienie wymogu ustawowego, a więc wymogu uzyskania opinii właściwego powiatowego lekarza weterynarii, organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działających na obszarze gminy oraz dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy stanowi istotne naruszenie art. 11 ust. 7 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP i jest podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, jako podjętej bez zachowania pokreślonej przepisami prawa procedury.

Podkreślić należy, że w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Każde zatem działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Równocześnie normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania. Prawdłowa – pod względem prawnym – uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Oznacza to, że treść aktu musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jego podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność przedłożenia wskazanym podmiotom projektu aktu prawnego do zaopiniowania. W sytuacji, kiedy przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, brak realizacji takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności aktu (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 649/13, opubl. LEX nr 1666736).

Niezależnie od powyższego organ nadzoru stwierdził, że uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 5 ustawy. Z treści rozdziału 10 Programu, tj. *Finansowanie Programu*, nie wynika wysokość środków finansowych przeznaczonych na zadanie opieki nad wolno żyjącymi kotami, uregulowane w rozdziale 3 Programu, stosownie do art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. W przywołany rozdział 10 Programu przyjęto, co następuje:

§ 11. 1. Program będzie realizowany w 2023 roku ze środków finansowych zabezpieczonych w budżecie gminy na zadania związane ze zwalczaniem zjawiska bezdomności zwierząt, poprzez:

- 1) zawarcie umowy na świadczenie usług w zakresie: zapewnienia w Schronisku miejsca bezdomnym zwierzętom z terenu gminy – na kwotę 22.400,00 zł (w tym na kastrację albo sterylizację – 5.000,00 zł);
- 2) zawarcie umowy na świadczenie usług w zakresie: zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – na kwotę 8.800,00 zł;
- 3) zakup karmy dla kotów wolno żyjących – za kwotę 2.000,00 zł;
- 4) zawarcie umowy na świadczenie usług w zakresie: usypiania ślepych miotów – na kwotę 1.500,00 zł;
- 5) zawarcie umowy na świadczenie usług w zakresie: kastracji lub sterylizacji kotów wolno żyjących – na kwotę 10.000,00 zł;
- 6) dofinansowanie do zabiegów kastracji lub sterylizacji zwierząt właścicielskich – 10.000,00 zł (dofinansowanie w kwocie 100 zł do jednego zwierzęcia);
- 7) zawarcie umowy na świadczenie usług w zakresie: opieki weterynaryjnej zwierząt wolno żyjących (dzikich) i bezdomnych – na kwotę 7.000,00 zł;
- 8) zawarcie umowy na świadczenie usług w zakresie: znakowania zwierząt – na kwotę 16.000,00 zł;
- 9) zlecenie usługi w zakresie: przyjęcia zwierzęcia gospodarskiego – na kwotę 800,00 zł;
- 10) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt – bezkosztowo;
- 11) odławianie bezdomnych zwierząt – 100.000,00 zł

2. Środki finansowe wydatkowane będą poprzez świadczenia usług wymienionych w niniejszym Programie, zgodnie z „Regulaminem postępowania w sprawach o udzielanie zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim w Pszczynie”.

Wymaga podkreślenia, że przez określenie *sposób wydatkowania* należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Koniecznym jest więc dokonanie podziału tych środków na wszystkie 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. Powyższe oznacza, że rada powinna do każdego z zadań Programu przypisać środki finansowe przeznaczone na realizację każdego z tych zadań.

Tymczasem w treści § 11 Programu środki na zadanie „opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie” uregulowano w § 11 ust. 1 pkt 3, 5 i 7 Programu, w których Rada zapewniła środki na dokarmianie kotów wolno żyjących, ich kastrację lub sterylizację oraz opiekę lekarsko-weterynaryjną. Z § 11 ust. 1 pkt 3 i 5 Programu wynika konkretna kwota, jaką Gmina zamierza przeznaczyć na dokarmianie kotów wolnożyjących oraz zabiegi sterylizacji i kastracji kotów wolno żyjących. Poza wymienionymi zadaniami, Gmina w ramach opieki nad wolno żyjącymi kotami przewidziała również w § 3 ust. 1 pkt 3, 4 i 6 Programu opiekę lekarsko-weterynaryjną, stwarzanie warunków bytowania w ich dotychczasowym miejscu schronienia, usypianie ślepych miotów. W § 11 Programu w ogóle nie przewidziano środków finansowych na stwarzanie warunków bytowania w dotychczasowym miejscu schronienia kotów wolno żyjących. Ponadto z treści § 11 nie można ustalić wysokości środków finansowych na opiekę lekarsko-weterynaryjną nad kotami wolno żyjącymi. W § 11 ust. 1 pkt 7 Programu wskazano: *zawarcie umowy na świadczenie usług w zakresie: opieki weterynaryjnej zwierząt wolno żyjących (dzikich) i bezdomnych – na kwotę 7.000,00 zł*. W punkcie tym przewidziano środki finansowe na opiekę weterynaryjną łącznie dla zwierząt wolno żyjących (dzikich) i bezdomnych. Z takiego zapisu nie wynika, jaka wysokość środków finansowych przeznaczona zostanie na opiekę lekarsko-weterynaryjną nad kotami wolno żyjącymi, zatem nie można uznać, że Rada prawidłowo określiła wydatkowanie środków finansowych na zadanie „opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie”. Zapewnienie opieki nad wolno żyjącymi kotami oraz opieki nad bezdomnymi zwierzętami w schronisku dla zwierząt to odrębne zadania programowe, w związku z czym z treści Programu powinna wynikać (być możliwa do ustalenia) kwota przeznaczona na realizację każdego z nich. Konkludując, Rada Miejska w Pszczynie w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków, co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że „istotne” naruszenie prawa stanowi uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa materialnego oraz prawa ustrojowego, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). 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. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVIII/738/23 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 18 maja 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Pszczyna w 2023 roku” – 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-Lakomy