



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 kwietnia 2021 r.

Poz. 2937

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.378.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 kwietnia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/412/21 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 23 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Czechowice-Dziedzice w roku 2021, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638), dalej jako *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 marca 2021r. Rada Miejska w Czechowicach-Dziedzicach podjęła uchwałę Nr XXXIV/412/21 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Czechowice-Dziedzice w roku 2021 r. Załącznik do uchwały stanowi Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Czechowice-Dziedzice w roku 2021 r., dalej jako *Program*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11a ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 marca 2021 r.

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

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.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3245/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 725/17, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 516/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 października 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1036/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1014/19, CBOSA). Analiza wskazanych wyżej wyroków prowadzi bezsprzecznie do wniosku, że w ostatnich latach ukształtowała się i ugruntowała linia orzecznicza, zgodnie z którą uchwały rad gmin w tym przedmiocie traktowane są jako akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i jako takie podlegają publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Należy również zaznaczyć, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. 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 uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W kontekście powyższych rozważań oraz biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu 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 ust. 5 ustawy enumeratywnie wskazał zakres regulacji, która winna być unormowana w powyższym programie. Ze sformułowania "*program obejmuje w szczególności*" nie można wyprowadzać wniosku o całkowicie fakultatywnym zakresie jego regulacji. Zakres swobody rady gminy w tym przypadku nie oznacza możliwości odstąpienia od uregulowania spraw, które powinny być określone w programie, lecz zobowiązuje do dokładnego określenia w nim wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów.

Tymczasem treść § 15 Programu, w zakresie odnoszącym się do wymogu określenia środków finansowych przeznaczonych na jego realizację, nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powyższym postanowieniu uchwały wskazano:

Zgodnie z przepisem § 15 Programu *Na realizację zadań objętych Programem w 2021 r. przeznaczają się z budżetu Gminy środki finansowe w łącznej wysokości 145 000 zł, w tym:*

1) porozumienie międzygminne zawarte z Gminą Bielsko-Biała w zakresie realizacji przez Schronisko w Bielsku-Białej zadania publicznego związanego z zapewnieniem opieki bezdomnym zwierzętom na terenie Gminy Czechowice-Dziedzice - 105 000 zł.

W ramach kwoty wykonywane jest: odławianie i transport zwierząt do Schroniska, zapewnienie miejsca bezdomnym zwierzętom w Schronisku, kastrację zwierząt przyjętych do Schroniska, usypianie ślepych miotów, znakowanie zwierząt w Schronisku, całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, w tym: ich transport, leczenie, w razie konieczności eutanazję; działania związane z poszukiwaniem właścicieli dla zwierząt przebywających w Schronisku,

2) dokarmianie kotów wolno żyjących – 6000 zł,

3) zakup budek dla kotów wolno żyjących – 4000 zł

4) kastracja i znakowanie kotów wolno żyjących - 8000 zł,

5) koszty związane z zapewnieniem opieki zwierzętom gospodarskim - 2000 zł,

6) kastracja i znakowanie zwierząt właścicielskich - 20 000 zł.

Zdaniem organu nadzoru przepisem § 15 załącznika do uchwały Rada Miejskiej nie dokonała podziału środków na poszczególne zadania. Ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla wielu zadań nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego przepisu uchwały w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 stycznia 2019 roku, sygn. akt: II SA/Bd 1280/18 wyjaśnił, że w art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt 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 ustawy o ochronie zwierząt nie tylko do wskazania 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 (tak również: wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 roku, sygn. akt: II OSK 1001/17, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 roku, sygn. akt: II SA/Go 485/18; wyrok WSA w Opolu z dnia 29 września 2015 roku, sygn. akt: II SA/Op 253/15). Zatem Rada Miejska nie uregulowała wszystkich zagadnień, które ustawodawca uznał za istotne do zawarcia w programie, gdyż nie dokonała podziału środków finansowych na poszczególne cele i zadania ujęte w Programie. Tym samym Rada Miejska nie wypełniła delegacji z art. 11a ust. 5 ustawy.

Z uwagi na powyższe niezbędne jest stwierdzenie nieważności całej uchwały.

Ponadto przedmiotowa uchwała posiada inne wady prawne.

Zgodnie z § 4 ust. 1 Programu *Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację Programu są: Burmistrz Czechowic-Dziedzic, za pośrednictwem Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa.*

Natomiast zgodnie z § 7 ust. 2 Programu *Opiekę nad kotami wolno żyjącymi sprawują: Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa poprzez zakup budek dla kotów, karmy i niezbędnych suplementów diety oraz ich przekazanie Społecznym opiekunom kotów wolno żyjących lub Organizacjom społecznym.*

W ocenie organu nadzoru taki sposób ukształtowania ww. przepisu stanowi nieuprawnione wkroczenie w sferę autonomii organu wykonawczego, w którego gestii, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, leży wykonywanie uchwał rady gminy. Jest to jednakże obowiązek ustawowy, a rada nie może formułować wobec organu wykonawczego szczegółowych wytycznych w zakresie sposobu wykonania uchwały. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że na mocy art. 33 ustawy o samorządzie gminnym, to wójt, jako kierownik urzędu gminy, decyduje o jego strukturze organizacyjnej, poprzez nadanie mu regulaminu organizacyjnego. Postanowienie, zgodnie z którym podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie zadania wynikającego z uchwały będzie *referat* jest zatem zbyt szczegółowe, a tym samym należy uznać, że Rada wykroczyła poza zakres delegacji i naruszyła konstytucyjną zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji RP).

Powyższa argumentacja powoduje, iż koniecznym jest zakwestionowanie także przepisu § 1 pkt 3 Programu, zgodnie z którym *Ilekcioć w Programie jest mowa o: Wydziale Ochrony Środowiska i Rolnictwa, należy przez to rozumieć Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu Miejskiego w Czechowicach-Dziedzicach.*

W § 12 Programu Rada postanowiła, iż: *Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizuje Schronisko na mocy porozumienia międzygminnego zawartego z Gminą Bielsko-Biała.*

Należy zaznaczyć, iż brak jest możliwości powierzenia schronisku realizacji zadania polegającego na zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Z przepisu art. 11a ust. 4 ustawy wynika, iż realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Zatem podmiotowi prowadzącemu schronisko można powierzyć wyłącznie zadanie odławiania bezdomnych zwierząt, obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów. Zdaniem organu nadzoru ustawa nie przewiduje możliwości powierzenia schronisku zadania związanego z całodobową opieką weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Zatem regulację § 12 Programu, w zakresie w jakim to schronisko dla zwierząt powierzono realizację zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, należy uznać za podjętą z rażącym naruszeniem prawa, co skutkuje koniecznością wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że pojęcie „schronisko dla zwierząt” – definiuje przepis art. 4 pkt 25 ustawy. Zgodnie z jego treścią przez to pojęcie rozumie się *miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2018 r. poz. 1967 oraz z 2020 r. poz. 148 i 285)*. To oznacza, że schronisko nie ma prawnej możliwości sprawowania opieki nad innymi zwierzętami, niż domowe. Tymczasem art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy nakłada na gminy obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem wszystkich zwierząt – nie tylko domowych – a więc i zwierząt dzikich czy wolno żyjących np. kotów (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 roku, sygn. akt II OSK 1503/17, publikowany w CBOSA). *Ratio legis* powołanych przepisów zatem jest zapewnienie opieki specjalistycznej lekarskiej wszystkim zwierzętom, a nie tylko tym, które mogą być objęte opieką przez schronisko dla zwierząt. Oznacza to, że gmina nie może przekazać realizacji tego zadania schronisku.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIV/412/21 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 23 marca 2021 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Czechowice-Dziedzice w roku 2021 - 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

Krzysztof Nowak