



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 maja 2021 r.

Poz. 3446

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.444.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 maja 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 XLVIII/262/21 Rady Miasta Łędziny z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łędziny w roku 2021”, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 oraz ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 638), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 2 i 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

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 25 marca 2021 r. Rada Miasta Łędziny przyjęła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łędziny w roku 2021, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11a ustawy. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 kwietnia 2021 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.*

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, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono 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 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 rozdziału *Finansowanie Programu* załącznika do uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W § 13 załącznika do uchwały wskazano, iż:

1. *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łędziny realizowany jest na podstawie zawartych umów z uprawnionymi wykonawcami.*

2. *Program jest realizowany pod nadzorem Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska.*

3. *Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone są w budżecie Gminy Łędziny na rok 2021 w kwocie: 50 900,00 (dział 900, rozdział 90013). Wydatkowane będą w następujący sposób:*

1) *realizacja opieki nad zwierzętami bezdomnymi wraz z ograniczeniem ich populacji na terenie*

Gminy Łędziny łącznie z kosztami odławiania i transportu bezdomnych zwierząt, umieszczenia ich w schronisku, zapewnienia w razie potrzeby pomocy lekarsko - weterynaryjnej i utrzymania zwierząt w schronisku w kwocie: 50 200,00 zł;

2) *zapewnienie opieki nad wolno żyjącymi kotami na terenie Gminy Łędziny w formie ich dokarmiania w kwocie 700,00 zł;*

3) *w razie konieczności kwota na realizację zadań wynikających z Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt zostanie zwiększona.*

Zatem Rada Miasta Łędziny nie dokonała prawidłowego podziału środków na poszczególne zadania. Ujęcie w § 13 ust. 3 pkt 1 Programu łącznej kwoty środków (50 200,00 zł), przeznaczonych na realizację kilku zadań programowych (tj. realizację opieki nad zwierzętami bezdomnymi wraz z ograniczeniem ich populacji na terenie Gminy Łędziny łącznie z kosztami odławiania i transportu bezdomnych zwierząt, umieszczenia ich w schronisku, zapewnienia w razie potrzeby pomocy lekarsko - weterynaryjnej i utrzymania zwierząt w schronisku) jest nieczytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego zapisu uchwały nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne, wskazane wyżej, zadania programowe – co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym.

Wymaga podkreślenia, że 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). 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 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/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. 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.

W ocenie organu nadzoru, przywołana wcześniej regulacja § 13 ust. 2 Programu również zawiera nieprawidłowości. Przepisem tym Rada Miasta wskazała wykonawców Programu postanawiając, iż *Program jest realizowany pod nadzorem Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska*. Rada wskazując konkretną jednostkę organizacyjną realizującą Program przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia oraz wkroczyła w sferę uprawnień Burmistrza Miasta Łęczyny, a co należy uznać za istotne naruszenie prawa. Stosownie bowiem do unormowania, zawartego w art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wójt jest wykonawcą uchwał podjętych przez radę gminy, do niego należy również określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy i powierzenie jej wykonania Burmistrzowi otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań, zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Burmistrz, określając sposób wykonania uchwały, winien wyznaczyć osoby (jednostki) odpowiedzialne za wykonanie całości lub część zadań, wynikających z tego aktu. Wskazać również należy, iż zgodnie z art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz - zgodnie z ust. 5 tego przepisu - zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu oraz kierownikami gminnych jednostek organizacyjnych. Zatem to Burmistrz Miasta Łęczyny jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu zadań, zmierzających do realizacji Programu. Nie ulega zatem wątpliwości, iż Rada Miasta powyższym uregulowaniem przekroczyła kompetencję ustawową wynikającą z art. 11a ustawy, a ponadto wkroczyła w zakres kompetencji organu wykonawczego gminy określony w ustawie o samorządzie gminnym. Z tego też względu należy stwierdzić nieważność tego postanowienia.

Organ nadzoru wskazuje nadto, że treść § 7 Programu nie została sformułowana w wystarczająco wyczerpujący sposób, aby uznać, że w pełni realizuje ona delegację ustawową, wynikającą z przepisu art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, to jest dotyczącą obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. W przepisie tym wskazano, że:

1. *Zwierzęta trafiające do Schroniska są poddawane obowiązkowej sterylizacji albo kastracji, z wyjątkiem zwierząt, u których istnieją przeciwwskazania do wykonania takich zabiegów, z uwagi na stan zdrowia lub wiek.*

2. *Zabiegi sterylizacji lub kastracji zwierząt o których mowa w ust.1 wykonywane są przez lekarza weterynarii.*

W ocenie organu nadzoru, przyjęte przez Radę Miasta regulacje – poza ogólnikowym wskazaniem podmiotu realizującego to zadanie – w żaden sposób nie konkretyzują czynności podejmowanych dla realizacji tego zadania.

Zdaniem organu nadzoru treść § 5 ust. 2 w zakresie zwrotu: „w szczególności” załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Rada Miasta w wyżej wskazanej regulacji załącznika do uchwały wskazała, co następuje: *Opieka obejmuje w szczególności: (...)*.

W ocenie organu nadzoru, użycie zwrotu „w szczególności” powoduje, iż katalog zadań realizowanych w ramach opieki nad wolno żyjącymi kotami jest niejasny i ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest realizowanie innych zadań nieprzewidzianych w Programie. Taka regulacja załącznika do uchwały może spowodować, że inny organ (podmiot) niż Rada Miasta w drodze innego aktu niż niniejszy Program będzie mógł doprecyzować nieprzewidziane w Programie zadania realizowane w ramach ww. opieki. W tym miejscu należy podkreślić, że organ stanowiący gminy jest obowiązany do formułowania w uchwale postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Regulacje niejasne i nieprecyzyjne naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Z powołanego art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).

Ponadto wskazać należy, że w Programie należy określić również inne formy opieki nad wolno żyjącymi kotami, skoro w przepisie ustawy znalazło się sformułowanie "w tym dokarmianie". Tymczasem Rada

postanowiła w treści § 5 ust. 2 pkt 2 Programu, że *Opieka obejmuje w szczególności zapewnienie opieki rannym i chorym kotom wolno żyjącym w tymczasowych domach opieki, prowadzonych przez organizacje społeczne, o których mowa w ust. 1.* Program w żaden sposób nie konkretyzuje form opieki nad kotami wolno żyjącymi - poza dokarmianiem, a jednocześnie takie sformułowanie przepisu jest niejasne.

Za realizację delegacji ustawowej w tym zakresie nie można uznać także § 5 ust. 6 - 10 Programu. Zdaniem organu nadzoru zabiegi sterylizacji i kastracji kotów wolno żyjących nie są też jednym z elementów opieki nad nimi. Ustawa nie zawiera legalnej definicji pojęcia "opieka". Posiłkując się zatem powszechną definicją tego pojęcia – przez którą rozumie się m.in. zaspokajanie potrzeb, których jednostka nie umie, nie może lub nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić, żeby zachować równowagę biologiczną i psychiczną, przeżyć, zachować zdrowie, jakość życia, zapewnić prawidłowy rozwój, dojrzałość i ciągłość gatunku (por. SJP), należy stwierdzić, że rozumienie pojęcia „opieka nad kotami wolno żyjącymi” będzie się sprowadzało do zapewnienia zwierzęciu niezbędnych warunków egzystencjonalnych, zgodnie z potrzebami gatunku i z uwzględnieniem specyficznego trybu życia tych zwierząt. Są to wszelkie czynności, pozwalające na zachowanie u zwierzęcia (lecz tylko w niezbędnym zakresie), odpowiedniego stanu fizycznego i psychicznego. W jej zakres będzie wchodziło zatem niewątpliwie zapewnienie w trudnych okresach niezbędnego wyżywienia, ochrona przed nie sprzyjającymi warunkami klimatycznymi, jak również podstawowa opieka weterynaryjna. W ocenie organu nadzoru nie będą się mieścić w tym pojęciu natomiast nadzwyczajne zabiegi weterynaryjno-chirurgiczne, jakimi są sterylizacja i kastracja tychże zwierząt. Powyższe stanowisko potwierdza ratio legis art. 11a ust. 3a ustawy, który zawiera oddzielne od art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy upoważnienie do określenia planu sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie (w tym kotów wolno żyjących) – albowiem nie kwalifikuje tych zabiegów jako zadanie mieszczące się w zakresie opieki, o której mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVIII/262/21 Rady Miasta Łędziny z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łędziny 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