



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 maja 2021 r.

Poz. 3448

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.483.2021 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 XXIX/195/21 Rady Gminy Świnna z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Świnna w 2021 r., w całości, jako niezgodnej z art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 638), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2021 r. Rada Gminy Świnna podjęła uchwałę Nr XXIX/195/21 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Świnna w 2021 r., dalej jako „uchwała”. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 kwietnia 2021 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawą prawną do uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Świnna w 2021 roku, zwanego dalej „Programem”, który stanowi załącznik do uchwały, jest art. 11a ust. 1 ustawy. Zgodnie z brzmieniem wskazanego przepisu, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W świetle art. 11a ust. 2 ustawy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, 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.

Ponadto art. 11a ust. 5 ustawy stanowi, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.

Uchwała podejmowana w oparciu o ww. przepisy ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (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 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 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.

Zdaniem organu nadzoru, Rada w sposób zbyt ogólnikowy uregulowała zadanie wynikające z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy polegające na zapewnieniu bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. W § 5 Programu określono, że „Gmina Świnna realizując obowiązek opieki nad bezdomnymi zwierzętami, zapewnia w sposób ciągły miejsca w Schronisku dla zwierząt” Futrzany Los” w Żywcu ul. Kabaty 2, 34- 300 Żywiec”, z tym, że z regulacji § 5 Programu nie wynika, w jaki sposób Gmina będzie realizowała to zadanie.

Organ nadzoru wskazuje, że treść § 6 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 2 ustawy, to jest dotyczącą opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. Zgodnie z § 6 pkt 1 Programu *Opieka nad wolno żyjącymi kotami realizowana jest przez pracowników Urzędu Gminy poprzez ustalenie miejsc (w tym obiektów budowlanych), w których przebywają koty wolno żyjące, zapewnienie dokarmiania oraz wody pitnej do miejsc ich przebywania.* Tym samym Rada nienależycie uregulowała kwestię opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Rada bowiem nie zawarła w uchwale konkretnych zasad w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi. W szczególności z uchwały nie wynika, w jakich konkretnie przypadkach, będzie możliwe dokarmianie wolno żyjących kotów. Tym samym nie sposób ustalić jak często oraz zaistnienie jakich okoliczności, będzie rodziło po stronie Gminy obowiązek dokarmiania wolno żyjących kotów.

W ocenie organu nadzoru skoro ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny te elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię, w tym zawarł w analizowanym przepisie bezwzględny wymóg określenia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, to brak pełnej realizacji upoważnienia ustawowego

w tym zakresie skutkuje istotnym naruszeniem przywołanych norm prawnych. Nie ulega wątpliwości, że unormowania w § 6 ust. 1 Programu mają charakter zbyt ogólnikowy. W wyroku z dnia 25 lutego 2020 r. (II SA/Łd 992/19, CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wskazał, iż " (...) zbytnia ogólnikowość zapisów aktu prawa miejscowego, w którym nie wskazano sposobu ustalania miejsc przebywania wolno żyjących kotów na terenie gminy ani sposobu realizacji obowiązku ich dokarmiania poprzez określenie miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt oraz podmiotów odpowiedzialnych za wykonywanie tych zadań stanowi istotne naruszenie prawa". W orzecznictwie podkreśla się bowiem, iż program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy uchwalany jest na jeden rok, a w konsekwencji musi być dostosowany do warunków i okoliczności występujących oraz przewidywanych w danym roku, i nie można mu nadawać charakteru ogólnych ram, które wymagałyby dalszej konkretyzacji. Program stanowi bowiem podstawę realizacji określonych zadań i koniecznym jest skonkretyzowanie sposobu ich realizacji.

Podkreślić należy także, że Rada Gminy nie dostrzegła, że należało określić również inne formy opieki nad wolno żyjącymi kotami, skoro w przepisie ustawy znalazło się sformułowanie "w tym dokarmianie".

Ponadto w pkt 2 w § 6 Programu Rada Gminy wskazała, że *koty wolno żyjące bytujące głównie w piwnicach, budynkach gospodarczych, stodołach oraz opuszczonych budynkach stanowią naturalny element ekosystemu wiejskiego, a ich obecność zapobiega rozprzestrzenianiu się gryzoni. Koty wolno żyjące nie są zwierzętami bezdomnymi, dlatego nie należy ich wylapywać i umieszczać w schronisku, lecz stwarzać odpowiednie warunki bytowania realizowane przez ich dokarmianie*. Zdaniem organu nadzoru cytowana wyżej regulacja nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 ustawy, bowiem Program stanowi akt prawa miejscowego i nie może zawierać postanowień, które mają charakter informacyjny.

Dalej wskazać należy, że obligatoryjny element programu wynikający z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy - usypianie ślepych miotów, ujęty został w programie jedynie częściowo. W § 8 ust. 3 Programu określono bowiem, że „Usypianiu poddawane będą ślepe mioty dostarczane do Schroniska przez pracowników Schroniska. Zabieg wykonywany będzie zgodnie z zasadami humanitarnego traktowania i uśmiercania zwierząt”. Zdaniem organu nadzoru, brak jest kompleksowej i wyczerpującej regulacji dotyczącej usypiania ślepych miotów. W programie powinny być umieszczone bardziej szczegółowe zapisy dotyczące usypiania ślepych miotów np. kto i gdzie może przynieść ślepe mioty i na jakich zasadach dokona ich uśpienia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 grudnia 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 676/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zgodnie zaś z § 8 ust. 5 Programu *Mieszkańcy gminy chcący oddać ślepe mioty do uśpienia zgłaszają ten fakt w Urzędzie Gminy Świnna, który zleca odbiór ślepych miotów Schronisku*. Ze wskazanej regulacji Programu wynika, że Rada Gminy Świnna w przedmiotowym Programie uregulowała usypianie ślepych miotów zwierząt, które posiadają właściciela. Tymczasem podstawowym obowiązkiem Rady było uregulowanie kwestii usypiania ślepych miotów zwierząt bezdomnych, ich bowiem dotyczy Program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności.

Analizując kolejne regulacje zawarte w uchwalonym Programie organ nadzoru zauważa, że w kwestii poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy) Rada Gminy w § 9 Programu pkt 1 określiła, że: *Poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt realizują: Schronisko, poprzez prowadzenie działań zmierzających do pozyskiwania nowych właścicieli i oddawania do adopcji bezdomnych zwierząt osobom zainteresowanym i zdolnym zapewnić im należyte warunki bytowania*. Jednakże Rada nie zawarła szczegółowych regulacji wskazujących na sposób, w jaki będą prowadzone te działania przez Schronisko - czy np. poprzez umieszczanie ogłoszeń o adopcji, czy może poprzez stronę internetową schroniska.

Idąc dalej, w § 12 Programu, w zakresie dotyczącym kosztów realizacji programu, Rada Gminy określiła, że na realizację zadań wynikłych z Programu w budżecie Gminy Świnna na 2021 r. zabezpieczone są środki finansowe w wysokości 48 860, 00 zł, w rozbiciu na dwie pule w zależności od jednostki realizującej. Dla Urzędu Gminy Świnna wskazano kwotę - 16400 zł, na następujące zadania: zapewnienie opieki zwierzętom gospodarskim; opieka nad kotami wolno żyjącymi i ich dokarmianie oraz zapewnienie wody pitnej; zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt poprzez podpisanie umowy z lekarzem weterynarii. Druga pula przeznaczona jest dla Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w związku z podpisaną umową z Urzędem Gminy Świnna i wskazano kwotę - 32460 zł. następujące zadania: sterylizacja/ kastracja zwierząt przyjętych do Schroniska; zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom domowym z terenu Gminy Świnna; usypianie ślepych miotów zwierząt

przebywających w schronisku; działania informacyjno-edukacyjne; odławianie bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Świnna po uzyskaniu telefonicznego zgłoszenia z Urzędu Gminy; transport odłowionych zwierząt do Schroniska. Zdaniem organu nadzoru § 12 Programu został sformułowany w sposób sprzeczny z powołanym wyżej przepisem art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ nie określono sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Rada wskazuje co prawda ogólną wysokość środków, z tym że pod pojęciem „sposobu wydatkowania środków” należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu, albo co najmniej podział tych środków na poszczególne zadania programu. Zdaniem organu nadzoru Rada nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Z takiego zapisu uchwały w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe – co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym. 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.

Posługiwanie się przez organ uchwałodawczy ogólnikami nie stanowi wykonania delegacji ustawowej, bowiem uregulowania ogólne zawiera sama ustawa i nie miałyby żadnego sensu posługiwanie równie ogólnymi sformułowaniami w Programie, który ma mieć charakter wykonawczy, dostosowany do konkretnych okoliczności i warunków danej gminy w każdym, kolejnym roku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 740/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1354/17, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dodatkowo, należy wskazać, iż pozostawianie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu ww. uchwały swobody w zakresie sposobu wydatkowania środków poprzez precyzowanie tego sposobu w zawieranych umowach, nie stanowi sposobu wydatkowania środków, o którym mowa w art. 11a ust. 5 ustawy (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 1079/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1212/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 14 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1244/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1354/17; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zatem Rada Gminy Świnna 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 oraz nie uszczegółowiła sposobu wydatkowania tych środków. Tym samym nie wypełniła delegacji z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

Reasumując, organ nadzoru stwierdza, iż program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie może ograniczać się jedynie do lakonicznego wskazania celu samego programu i obszarów działań podejmowanych przez Gminę, program ma bowiem przede wszystkim zawierać treści dotyczące sposobu realizacji każdej z kwestii wskazanych w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy. Wynika to bezpośrednio z samego charakteru prawnego programu. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt to uchwała, która w swoich zapisach powinna wyznaczać w sposób jasny i wyczerpujący konkretne kierunki działania organów gminy. Program to plan, układ zamierzonych czynności, założenia, cele działania (*por. Słownik języka polskiego pod red. E. Sobol Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002r. s. 753*). Zatem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt to roczny plan zamierzonych czynności, bądź założeń, celów działania. Program ma charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Powierzchnowe i wybiórcze uregulowanie poszczególnych części programu niweczy zatem podstawowy cel, dla którego jest on podejmowany, a więc ustalenia pewnych kierunków i sposobu wykonywania zadania własnego gminy jakim jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie na terenie Gminy (art. 11 ust. 1 ustawy). Niewypełnienie tego obowiązku musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ta bowiem musi zawierać wszystkie elementy wskazane w ustawie (*por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 stycznia 2016 r. sygn. akt II SA/Gl 740/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Konkludując, Rada Gminy Świnna przyjmując powyższy Program nie wypełniła prawidłowo zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w uchwale. Oznacza to, że przedmiotowy Program pozbawiony został elementów obligatoryjnych, wpływających na legalność całej uchwały.

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Gminy Świnna podejmując przedmiotową uchwałę w sposób istotny naruszyła art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIX/195/21 Rady Gminy Świnna z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Świnna w 2021 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

Krzysztof Nowak