



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 maja 2021 r.

Poz. 3449

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.486.2021 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 201/XXII/2021 Rady Gminy Włodowice z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Włodowice w 2021 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 1, 2, 3, 4, i 6 oraz ust. 3 i 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 31 marca 2021 r. Rada Gminy Włodowice przyjęła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Włodowice w 2021 roku, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 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.

Analizując powyższe regulacje kwestionowanej uchwały należy stwierdzić, że, o ile realizacja delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy nie wymaga formułowania żadnych zasad postępowania, a jedynie wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, to już w przypadku pozostałych zagadnień, staje się konieczne wyraźne i konkretne uregulowanie norm postępowania podmiotów realizujących zadania. Dla uznania prawidłowości uregulowań – powinny być one w uchwale odpowiednio doprecyzowane. Z przepisów uchwały musi wynikać, jakie konkretne działania powinny być podjęte, przez kogo i w jaki sposób, celem zrealizowania nałożonych przez ustawodawcę zadań w zakresie opieki nad zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt. Tymczasem przedmiotowa uchwała w zakresie realizacji zadania polegającego na zapewnieniu bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt nie spełnia powyższych wymogów. Poza zdawkowymi stwierdzeniami co do wskazania podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie zadania, uchwała nie zawiera żadnych szczegółowych zasad działania. Rada ograniczyła uregulowanie § 4 załącznika do uchwały jedynie do wskazania schroniska, które to zadanie realizuje. Z przepisu tego nie wynika, w jaki sposób podmiot zobowiązany do tego zadania miałby je wykonać.

Regulując kwestię odławiania bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy) z kolei Rada Gminy przepisem § 5 załącznika do uchwały postanowiła, że: *Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom z terenu gminy Włodowice realizuje się poprzez: 1) wylapywanie, przeniesienie i umieszczenie zwierząt bezdomnych w schronisku realizowane będzie w oparciu o umowę zawartą z wyspecjalizowanym i uprawnionym*

przedsiębiorcą tj. Mariuszem Jurczykiem Firma Handlowo-Usługowa Zawiercie ul. Strumień Wierczki 27, będącym właścicielem Schroniska Miedary, ul. 1-go Maja 76, 42-676 Miedary. 2) bezdomne zwierzęta umieszczone w schronisku będą elektronicznie znakowane w systemie SAFE ANIMALS oraz poddawane zabiegowi sterylizacji albo kastracji. 3) wskazanie, że gospodarstwem rolnym, w którym zapewnione są miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich jest gospodarstwo położone w Rzędkowicach ul. Wiejska 7. W § 8 Programu Rada postanowiła, iż całoroczne i stałe odławianie bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Włodowice realizuje podmiot wyłoniony do świadczenia usług w zakresie wylapywania i dostarczania bezdomnych zwierząt do schroniska. Regulacja w powyższym zakresie jest nie wystarczająca, nie wskazano bowiem dokładnie w jaki sposób będzie przeprowadzane odławianie bezdomnych zwierząt.

W ocenie organu nadzoru w sposób niewystarczający Rada uregulowała kwestię opieki nad wolno żyjącymi kotami. Rada gminy na podstawie upoważnienia ustawowego określonego przepisem art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy zobligowana jest do określenia w Programie zarówno kwestii *opieki nad wolno żyjącymi kotami, jak i dokarmiania*. W § 6 załącznika do uchwały Rada wskazała, iż *Sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie realizuje się poprzez: a) zakup i wydawanie karmy społecznym opiekunom (karmicielom) kotów wolno żyjących, którzy zarejestrowani są w Referacie Gospodarki Gruntami, Rolnictwa i Ochrony Środowiska oraz wydawanie skierowań na leczenie zwierząt, w ramach zawartych umów z zakładami leczniczymi dla zwierząt, b) podejmowanie interwencji w sprawach kotów wolno żyjących*. Poza wspomnianą regulacją brak jest innych szczegółowych zasad działania w tym zakresie, np. w jakich konkretnie przypadkach, będzie możliwe dokarmianie wolno żyjących kotów, w jakich sytuacjach będą podejmowane interwencje i przez kogo, który dokładnie zakład leczniczy będzie zajmował się leczeniem wolno żyjących kotów. Nie są też w Programie określone zasady, na jakich będzie wydawana karma opiekunom społecznym. Tym samym należy uznać, iż Rada nie wypełniła w całości upoważnienia ustawowego, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Organ nadzoru wskazuje, że również treść § 4 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 treści tego przepisu wskazano, że: *Ograniczanie populacji bezdomnych zwierząt poprzez sterylizację i kastrację zwierząt domowych, w szczególności psów i kotów. Gmina Włodowice realizuje obowiązkową sterylizację lub kastrację bezdomnych zwierząt w Schronisku dla zwierząt prowadzonym przez Mariusza Jurczyka Firma Handlowo-Usługowa Zawiercie ul. Strumień Wierczki 27, będącego właścicielem Schroniska Miedary, ul. 1-go Maja 76, 42-676 Miedary. Zabiegi sterylizacji lub kastracji są prowadzone tylko przez lekarza weterynarii, z którym właściciel Schroniska posiada zawartą umowę tj. Przychodnia Weterynaryjna Piotr Hoin, Marek Gajda Zbrosławice ul. Wolności 121D*. W ocenie organu nadzoru, przyjęta przez Radę Gminy regulacja w żaden sposób nie konkretyzuje czynności podejmowanych dla realizacji tego zadania.

W ocenie organu nadzoru również obowiązek wynikający z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, nie został w pełni wykonany przez Radę Gminy. W uchwale, nie uregulowano w sposób kompleksowy kwestii usypiania ślepych miotów; nie wskazano konkretnego trybu postępowania przewidzianego dla mieszkańców gminy w tym zakresie.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest 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. Powierzchowne 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 wylapywanie 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).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 1, 2, 3, 4 i 6 ustawy, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie wypełniła także w sposób prawidłowy delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy, co skutkuje koniecznością wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości również z tego powodu.

W przedmiotowym Programie Rada Gminy nie określiła wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadania polegającego na poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz edukację mieszkańców. Natomiast dokonany wskazanym wyżej przepisem podział środków jest nieczytelny dla przeciętnego odbiorcy norm prawny. Rada w § 14 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały ujęła łączną kwotę dla kilku zadań (odławianie i transport bezdomnych zwierząt, zapewnienie miejsca w schronisku oraz sterylizacja i kastracja zwierząt w schronisku). Z takiego zapisu uchwały w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne wskazane wyżej zadania programowe – co czyni Program w tym zakresie niestandardnym.

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).*

Tym samym Rada Gminy podejmując niniejszą uchwałę nie wypełniła upoważnienia wynikającego ze wskazanych wyżej przepisów art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

W przedmiotowym programie Rada przewidziała, iż bezdomne zwierzęta umieszczone w schronisku będą elektronicznie znakowane w systemie SAFE ANIMALS oraz poddawane zabiegowi sterylizacji albo kastracji. Zdaniem organu nadzoru Rada wprowadzając znakowanie bezdomnych zwierząt powinna wskazać konkretny plan działania w tym zakresie, jak również wskazać konkretnego lekarza weterynarii, który będzie się zajmował znakowaniem bezdomnych zwierząt. Ponadto przewidując znakowanie bezdomnych zwierząt Rada powinna przeznaczyć środki finansowe na realizację tego zadania. W związku z tym należy uznać, iż Program nie realizuje prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 3 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości:

- § 1 pkt 1 załącznika do uchwały, w którym Rada Gminy wskazała, iż ilekroć w uchwale jest mowa o Referacie Gospodarki Gruntami, Rolnictwa i Ochrony Środowiska należy przez to rozumieć Referat Gospodarki Gruntami, Rolnictwa i Ochrony Środowiska Urzędu Gminy Włodowice. Stosownie do treści art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia, który określa między innymi strukturę i zakres zadań realizowanych przez poszczególne struktury organizacyjne urzędu gminy. Tym samym o tym, przy pomocy którego konkretnie Referatu Urzędu Wójt będzie realizował zadania, będzie decydował on sam, a nie organ stanowiący;

- § 5 pkt 3 załącznika do uchwały, zgodnie z którym *zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom z terenu gminy Włodowice realizuje się poprzez wskazanie, że gospodarstwem rolnym, w którym zapewnione są miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich jest gospodarstwo rolne położone w Rzędkowicach ul. Wiejska 7.* Tymczasem art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy nakłada na Gminy obowiązek wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla *zwierząt gospodarskich*, a zatem wszystkich zwierząt gospodarskich, a nie tylko bezdomnych.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak