



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 czerwca 2021 r.

Poz. 4033

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.600.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 czerwca 2021 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/209/21 Rady Gminy Kozy z dnia 27 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami na terenie gminy Kozy w roku 2021, z w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. 2019 r. poz. 122 ze zm.), dalej jako „ustawa o ochronie zwierząt”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami na terenie gminy Kozy w roku 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Przedmiotowa uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 4 maja 2021 r.

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.*

Treść § 14 uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt w związku z art. 7 Konstytucji RP. W § 14 ust. 3 uchwały Rada postanowiła, iż: *Zakłada się wydatkowanie środków w następujący sposób:*

- 1) *na realizację zadań: odławianie bezdomnych zwierząt, umieszczania i zapewnienia im opieki w schronisku dla zwierząt, obowiązkową sterylizację albo kastrację w schronisku - 57 000,00 zł,*
- 2) *na realizację zakupu karmy dla kotów wolno żyjących - 300,00 zł,*
- 3) *na sterylizację kotów wolno żyjących - 1 200,00 zł,*
- 4) *na realizację zadań w zakresie zapewnienia miejsca i opieki dla zwierząt bezdomnych umieszczonych na określony czas we wskazanym gospodarstwie rolnym - 2 000,00 zł,*
- 5) *na realizację zadań zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt - 20 970,44 zł.*

Zdaniem organu nadzoru wymienionym wyżej przepisem Rada Gminy nie dokonała wystarczającego 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 (§ 14 uchwały) nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne 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 obowiązkowego 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).*

Z uwagi na powyższe niezbędne jest stwierdzenie nieważności całej uchwały.

Nadmienić należy, iż wskazana wada prawna była już przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego z dnia 26 marca 2021r. znak: NPII.4131.1.274.2021wydanego w celu stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXIII/196/21 Rady Gminy Kozy z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami na terenie gminy Kozy w roku 2021.

Na marginesie należy nadmienić, iż regulacja zawarta w § 9 uchwały stanowiący, iż *Gmina zapewnia i organizuje opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie poprzez: 1) wyznaczonych przez Wójta Gminy pracowników urzędu lub opiekunów społecznych zwierząt, 2) zakup i wydawanie karmy osobom o których mowa w punkcie 1 następuje w okresie zimowym, kiedy występują temperatury ujemne i w okresie letnim, kiedy występują susze, 3) podejmowanie interwencji w sprawach kotów wolno żyjących przy udziale organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt*, jest niewystarczająca dla uznania, że prawidłowo realizuje delegację ustawową w tym zakresie.

Dalej, w uchwale powinny być zawarte konkretne zasady w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi. 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. W Programie należy określić również inne formy opieki nad wolno żyjącymi kotami, skoro w przepisie ustawy znalazło się sformułowanie "w tym dokarmianie". Tymczasem Rada wypełniła delegację ustawową jedynie w zakresie dokarmiania kotów wolno żyjących. Co prawda, przepisem § 9 pkt 3 uchwały Rada ogólnie wskazała, że w sprawach kotów wolno żyjących będą podejmowane interwencje. Rada nie dookreśliła jednak, na czym te interwencje miałyby polegać i zakres jakich spraw miałyby one obejmować – wobec czego nie sposób nawet uznać, że „interwencje” te będą elementem „opieki” sprawowanej nad kotami wolno żyjącymi.

Jednocześnie w § 13 uchwały postanowiono, iż *Na mocy zawartego porozumienia międzygminnego pomiędzy Gminą Bielsko-Biała a Gminą Kozy, Schronisko przyjmuje zgłoszenia o zwierzętach, które uległy wypadkom drogowym i podejmuje bezzwłoczne działania mające na celu udzielenie pomocy tym zwierzętom, na podstawie umów zawartych ze Schroniskiem przez Zakłady lecznicze dla zwierząt*.

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 § 13 uchwały, 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.

Rada co prawda wskazała, że schronisko dla zwierząt zapewni całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt na podstawie umów zawartych ze Schroniskiem przez Zakłady Lecznicze, jednakże Rada nie wskazała konkretnych Zakładów Leczniczych, które by to zadanie miały realizować. Wskazać należy, że w orzecznictwie podkreśla się, 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. Zatem Rada powinna wskazać konkretny podmiot, który w roku 2021 będzie odpowiedzialny za zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Podmiotem tym z kolei nie może być schronisko dla zwierząt.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały NrXXVI/209/21 Rady Gminy Kozy z dnia 27 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami na terenie gminy Kozy 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