



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 lipca 2021 r.

Poz. 5081

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.712.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 lipca 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 XXXVI/268/2021 Rady Gminy Gierałtowiec z dnia 16 czerwca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gierałtowiec w 2021 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a 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. 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

Na sesji w dniu 16 czerwca 2021 r. Rada Gminy Gierałtowiec przyjęła uchwałę Nr XXXVI/268/2021 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gierałtowiec w 2021 roku, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gierałtowiec w 2021 roku*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11a ust. 1 i ust. 7 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 czerwca 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) *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, 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 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 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 § 11 ust. 1 – ust. 4 załącznika do uchwały (Finansowanie Programu) nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powyższym § 11 ust. 1 – ust. 4 załącznika do uchwały wskazano, co następuje:

1. Koszt realizacji Programu, o którym mowa w niniejszej uchwale ponosi Gmina Gierałtówice.

2. Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone są w budżecie gminy uchwałą XXX/219/2020 Rady Gminy Gierałtówice z dnia 16 grudnia 2020 r. w wysokości 55.000 zł (słownie: pięćdziesiąt dziewięć tysięcy złotych), w tym:

- 1) 10.000 zł - odławianie bezdomnych zwierząt,*
- 2) 16.000 zł - zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku i poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt,*
- 3) 9.000 zł - obowiązkowa sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku,*
- 4) 5.450 zł - opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie,*
- 5) 550 zł - usypianie ślepych miotów,*
- 6) 7.000 zł - zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich,*

7) 7.000 zł - zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

3. Wydatkowanie środków o jakich mowa w ust. 2. następuje poprzez zlecenie usług w ramach umów zawartych przez Gminę Gierałtówice na podstawie bieżących potrzeb.

4. Środki finansowe wydatkowane będą z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych oraz zasad wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów oraz w sposób umożliwiający terminową realizację zadań.

Zdaniem organu nadzoru w wymienionym wyżej § 11 załącznika do uchwały Rada Gminy nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Ujęcie kwot w sposób łączny dla zadań określonych w § 11 ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego zapisu § 11 ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe – co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym, gdyż łącznie określono środki na finansowanie zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku i poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (tj. z treści załącznika do uchwały nie można wywieść konkretnej kwoty przeznaczonej na realizację zadania zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku oraz konkretnej kwoty na realizację zadania poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt).

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/GI 932/20, z dnia 12 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/GI 851/20).

Nadto, organ nadzoru podkreśla, iż pismem z dnia 20 lipca 2021 r., znak: OŚGK.0711.3.2021, Wójt Gminy Gierałtowiec złożył wyjaśnienia do wszczętego postępowania nadzorczego. W przedmiotowym piśmie wskazano m.in., że *Organ nadzoru nie wyjaśnił przekonująco na czym – w jego ocenie – polega owo naruszenie. Jeżeli przyjąć, że podnoszony przez Organ Nadzoru brak szczegółowości podziału środków przeznaczonych na finansowanie programu przejawia się w niemożności wywiedzenia w treści § 11 konkretnej kwoty przeznaczonej na realizację zadania „zapewnienie poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt”, to zarzut ten jest całkowicie nieadekwatny do realiów funkcjonowania schronisk. W istocie bowiem nie ma możliwości ustalenia wysokości kwoty przeznaczonej na poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, gdyż czynności te w dużej mierze mają charakter czynności nie powodujących kosztów stricte powiązanych z tym zadaniem. Realia funkcjonowania schronisk dla zwierząt są takie, iż w ramach zapewnienia miejsca w schronisku poszukuje właścicieli dla przetrzymywanych w nim zwierząt; oznacza to, że ostatnie zadanie realizowane jest w ramach pierwszego i koszty jego realizacji mieszczą się w kosztach realizacji zadania „zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsc w schronisku”. Należy zaznaczyć, że organ nadzoru dokonuje oceny legalności uchwały wyłącznie biorąc pod uwagę jej treści oraz obowiązujące przepisy prawa. Organ nadzoru nie bada celowości wprowadzenia konkretnych rozwiązań w uchwale (np. związanych z realiami funkcjonowania schronisk), gdyż nadzór celowościowy jest niedopuszczalny w świetle obowiązujących przepisów prawa, co wynika wprost z przepisu art. 171 Konstytucji RP oraz przepisu art. 85 ustawy o samorządzie gminnym. Realizacja dwóch zadań przez Schronisko (tj. zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku i poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt) nie zwalnia organu stanowiącego gminy z odpowiedniego skalkulowania i wskazania w Programie, jaka wysokość środków finansowych zostanie przeznaczona na realizację poszczególnych (konkretnych) zadań. Organ nadzoru w pełni podziela wyżej już powołane stanowisko sądów administracyjnych, zgodnie z którym – *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.* Z treści Programu nie można wywieść konkretnej kwoty przeznaczonej na realizację zadania zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku oraz konkretnej kwoty na realizację zadania poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Z regulacji § 11 ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały wynika jedynie, że na realizację dwóch wyżej opisanych zadań gmina przeznaczy łącznie 16.000,00 zł. Jak podkreślono w ww. wyjaśnieniach, realizacja czynności dot. poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt *w dużej mierze mają charakter czynności nie powodujących kosztów stricte powiązanych z tym zadaniem.* Zdaniem organu nadzoru powyższe również potwierdza, że realizacja tego zadania jednak generuje określoną kwotę środków finansowych, a nie jest całkowicie bezkosztowa. Wobec powyższego, nie można uznać, że w omawianym Programie prawidłowo określono sposób wydatkowania środków na realizację Programu.*

W oparciu o powyżej wywiedzione stanowisko organu nadzoru, wskazane wyjaśnienia nie mogły zostać uwzględnione

Konkludując, Rada Gminy Gierałtowiec 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.

Na marginesie, organ nadzoru zaznacza, że powyżej omówione uwagi były już wskazane w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 30 kwietnia 2021 r., Nr NPII.4131.1.322.2021, stwierdzającym w całości nieważność uchwały Nr XXXIII/248/2021 Rady Gminy Gierałtowiec z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gierałtowiec w 2021 r. oraz w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 28 maja 2021 r., Nr NPII.4131.1.490.2021, stwierdzającym w całości nieważność uchwały Nr XXXIV/253/2021 Rady Gminy Gierałtowiec z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu

opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gierałtowiec w 2021 roku.

Powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXXVI/268/2021 Rady Gminy Gierałtowiec z dnia 16 czerwca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gierałtowiec w 2021 roku, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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