



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 kwietnia 2021 r.

Poz. 2617

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.312.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 kwietnia 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 XXXII/241/21 Rady Gminy Lipowa z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lipowa w 2021 roku, w całości, jako sprzecznej 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 25 lutego 2021 r. Rada Gminy Lipowa podjęła uchwałę Nr XXXII/241/21 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lipowa w 2021 roku, dalej jako „uchwała”. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 marca 2021 r.

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

Podstawę prawną do uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lipowa w 2021 roku, zwanego dalej „Programem”, stanowiącego załącznik do uchwały, stanowi 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 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 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.

Organ nadzoru wskazuje, że obligatoryjny element programu wynikający z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy - opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, ujęty został w programie jedynie częściowo. W § 5 Programu określono, że „1. *Sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie oraz zapewnienie wody pitnej. 2. Zadania o których mowa w ust. 1 realizują wyznaczeni przez Wójta Gminy pracownicy Urzędu Gminy Lipowa lub opiekunowie społeczni zwierząt*". W ocenie organu nadzoru Rada nienależycie uregulowała kwestię opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Rada nie zawarła w uchwale konkretnych zasad w zakresie sprawowania 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, zaistnienie jakich okoliczności będzie rodziło po stronie Gminy obowiązek dokarmiania wolno żyjących kotów. Przykładowo nie są też w Programie określone zasady, na jakich będzie wydawana karma opiekunom społecznym zwierząt oraz w jaki sposób będą oni sprawować opiekę nad kotami wolno żyjącymi.

Wskazać należy, że 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 § 5 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. Pogram 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".

Idąc dalej, treść § 11 uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt. W § 11 ust. 1 Programu określono, że „Środki finansowe przeznaczone na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone są w budżecie Gminy Lipowa na 2021 rok w wysokości 21 000 zł”.

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy nie dokonała podziału środków na poszczególne zadania. Z ww. przepisu uchwały w żaden sposób 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. W przedmiotowym programie wskazano ogólną kwotę przeznaczoną na realizację zadań wynikających z Programu, z podziałem na dwie puli środków – w wysokości 2 500 zł (urząd Gminy Lipowa) oraz 18 500 zł (Urząd Gminy Lipowa poprzez podpisanie umowy ze Schroniskiem dla Bezdomnych Zwierząt), co w świetle regulacji wynikającej z treści art. 11a ust. 5 ustawy, należy uznać za niewystarczające.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 stycznia 2019 roku, sygn. akt: II SA/Bd 1280/18 wyjaśnił, że w art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt 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 *ius cogentis* i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie w uchwale, prowadzi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości. Lokalny prawodawca zobowiązany został zatem przepisem art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt nie tylko do wskazania 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 (tak również: wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 roku, sygn. akt: II OSK 1001/17, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 roku, sygn. akt: II SA/Go 485/18; wyrok WSA w Opolu z dnia 29 września 2015 roku, sygn. akt: II SA/Op 253/15). Zatem Rada Gminy Lipowa nie uregulowała prawidłowo wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu oraz sposobu wydatkowania tych środków, gdyż nie dokonała podziału środków finansowych na poszczególne cele i zadania ujęte w Programie. Tym samym Rada nie wypełniła delegacji z art. 11a ust. 5 ustawy.

Konkludując, Rada Gminy przyjmując powyższy Program nie wypełniła 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 Lipowa podejmując uchwałę Nr XXXII/241/21 z dnia 25 lutego 2021 r., w sposób istotny naruszyła z art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt. 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, uchwałę Nr XXXII/241/21 Rady Gminy Lipowa z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie

Gminy Lipowa w 2021 roku ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, 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, 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