



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 maja 2023 r.

Poz. 4015

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.494.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 370/LI/2023 Rady Gminy Kroczyce z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Kroczyce w 2023 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 3 i 4 oraz art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 572 ze zm.), 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 31 marca 2023 r. Rada Gminy Kroczyce podjęła uchwałę Nr 370/LI/2023 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Kroczyce w 2023 roku. Załącznik do uchwały stanowi: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kroczyce w 2023 roku*, dalej jako „Program”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 kwietnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest w całości niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego z przyczyn opisanych poniżej.

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.*

W przekonaniu organu nadzoru przyjęty 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.

Organ nadzoru również podkreśla, że 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. Niewypełnienie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością całej uchwały.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że treść § 16 ust. 2 pkt 1-8 Programu (Rozdział 11. Finansowanie Programu) nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powyższej regulacji Programu wskazano, co następuje:

Środki finansowe określone w § 15 wydatkowane będą w sposób celowy i oszczędny w celu uzyskiwania najlepszych efektów, zgodnie z umowami, których przedmiotem są usługi związane z realizacją przedmiotowego Programu:

- 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt 33 600,00 zł,*
- 2) odławianie bezdomnych zwierząt z terenu gminy – 7 763,00 zł,*
- 3) ograniczenie populacji bezdomnych zwierząt poprzez sterylizację i kastrację, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt – 9 200,00 zł,*
- 4) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – 400,00 zł,*
- 5) odbiór i utylizacja uśpionych lub padłych zwierząt, które uległy zdarzeniom komunikacyjnym – 1 000,00 zł,*
- 6) zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym dla zwierząt gospodarskich z terenu gminy – 2 000,00 zł,*
- 7) zapewnienie opieki nad wolno żyjącymi kotami i ich dokarmianie – 5 000,00 zł,*
- 8) uśpienie ślepych miotów – 200,00 zł.*

W ocenie organu nadzoru w wymienionym wyżej § 16 ust. 2 pkt 1-8 Programu Rada Gminy nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Ujęcie kwoty w sposób łączny dla zadań określonych w § 16 ust. 2 pkt 3 Programu nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego zapisu ww. regulacji Programu nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe – co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym, gdyż łącznie określono środki na finansowanie sterylizacji i kastracji bezdomnych zwierząt oraz poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Dodatkowo, w podziale środków przewidzianych w § 16 ust. 2 pkt 5 Programu przewidziano środki na odbiór i utylizację uśpionych lub padłych zwierząt, które uległy zdarzeniom komunikacyjnym (pojęcie zdarzenie komunikacyjne jest nieznanie ustawie). Tymczasem w Programie nie powinny być ujmowane zagadnienia dotyczące sposobu postępowania ze zwłokami padłych zwierząt z terenu gminy i przeznaczania środków na realizację tego zadania. Należy zaznaczyć, iż materia dotycząca postępowania z padłymi zwierzętami – czy szerzej zwłokami zwierzęcymi – zawarta jest w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1421 ze zm.). Ponadto w § 10 ust. 5 Programu Rada przewidziała zadanie polegające na przewiezieniu dzikich zwierząt

biorących udział w zdarzeniach drogowych do Leśnego Pogotowia w Mikołowie. Tymczasem, określając w rozdziale 11 Programu wysokość środków przeznaczonych na realizację Programu, jak również sposób ich podziału nie ujęto powyższego zadania.

W tym miejscu wymaga podkreślenia, że przez określenie *sposób 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 stanowi to 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, z dnia 19 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 1202/21).*

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Kroczyce 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.

Dalej, wskazać należy, że dla uznania prawidłowości uregulowań Programu – 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, uregulowanie zadania z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy, tj. odławianie bezdomnych zwierząt nie spełnia powyższych wymogów. Regulacja zawarta w § 4 ust. 2 i 5 Programu jest wewnętrznie sprzeczna. W § 4 ust. 2 Programu Rada ustaliła, iż *Odławianiem bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Kroczyce zajmuje*

się *Schronisko dla zwierząt w Zawierciu ul. Podmiejska 51b*. Natomiast w § 4 ust. 5 Programu Rada wskazała, iż *Zwierzęta bezdomne odławiane są przez uprawniony podmiot na podstawie umowy zawartej z gminą na przeprowadzanie odławiania zwierząt bezdomnych i umieszczanie ich w schronisku*. Wyżej wskazane regulacje są zatem sprzeczne w zakresie, w jakim Rada określa podmiot uprawniony do odławiania zwierząt bezdomnych na terenie Gminy. Nie wiadomo czy jest to schronisko, czy jakiś inny – bliżej nieokreślony – podmiot z którym gmina ma podpisaną umowę. Tym samym należy przyjąć, iż Rada nie wskazała w sposób jasny i czytelny podmiotu realizującego powyższe zadanie. Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Powyższe oznacza, że przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Regulacja § 4 ust. 2 i 5 Programu nie spełnia powyższych wymogów – nie wskazuje jasno podmiotu realizującego omawiane zadanie. Brak wskazania podmiotu realizującego zadanie istotnie narusza art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości (wyrok WSA w Gliwicach z 18 października 2021 r., II SA/GI 980/21, LEX nr 3256788).

Organ nadzoru wskazuje, że również treść § 12 ust. 1 pkt 1 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 psów i kotów realizuje Schronisko – poprzez obowiązkowe przeprowadzanie zabiegów sterylizacji albo kastrację zwierząt przyjętych do schroniska, z wyjątkiem zwierząt, u których istnieją przeciwwskazania do wykonania zabiegów, z uwagi na stan zdrowia*. W ocenie organu nadzoru, przyjęta przez Radę Gminy regulacja nie wskazuje konkretnie, kto będzie przeprowadzał powyższe zabiegi. Należy również zauważyć, iż wskazana regulacja Programu w rzeczywistości powtarza jedynie treść, która wprost została przypisana przez ustawodawcę w opisie zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy. W przepisie tym ustawodawca wskazał wprost, że obowiązkowa sterylizacja i kastracja ma odbywać się w schroniskach dla zwierząt.

Ponadto przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

W § 2 ust. 2 Programu Rada Gminy określiła zadania priorytetowe Programu. Jednym z tych zadań jest ograniczenie populacji bezdomnych zwierząt poprzez sterylizację kastrację zwierząt domowych. Tymczasem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien przewidywać – stosownie do unormowania zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy – obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, a więc zabiegi przeprowadzone w stosunku do bezdomnych zwierząt przebywających w schronisku, a nie w stosunku do zwierząt domowych.

W § 4 ust. 1 Programu Rada wskazała, iż *Odlawianie zwierząt bezdomnych na terenie gminy ma charakter stały i będzie odbywało się w odniesieniu do pojedynczych zgłoszeń dotyczących blakających się i pozostawionych bez opieki zwierząt powodujących zagrożenie dla bezpieczeństwa mieszkańców*. Organ nadzoru wskazuje, że taki zapis w zakresie odnoszącym się do wyrażenia „powodujących zagrożenie dla bezpieczeństwa mieszkańców” przekracza granice delegacji wskazanej w art. 11a ust. 2 ustawy, ponieważ regulacje objęte programem powinny dotyczyć zwierząt bezdomnych. Zgodnie z art. 4 pkt 16 ustawy pod pojęciem „zwierząt bezdomnych” rozumie się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. W świetle dyspozycji art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy uchwalany przez Radę program winien zapewniać odławianie bezdomnych zwierząt w przedstawionym wyżej rozumieniu, brak zatem podstaw prawnych do wprowadzenia w tym zakresie ograniczenia stanowiącego o odławianiu wyłącznie bezdomnych zwierząt powodujących zagrożenie dla bezpieczeństwa mieszkańców.

Ponadto wątpliwości organu nadzoru budzi również regulacja zawarta w § 4 ust. 3 i 4 Programu. W przepisach tych Rada postanowiła, iż:

2) *Zgłoszenia o zwierzęciu, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest bezdomne, przyjmuje Urząd Gminy, który podejmuje działania zmierzające w pierwszej kolejności do ustalenia jego właściciela bądź opiekuna.*

3) *W przypadku nieustalenia właściciela bądź opiekuna, o którym mowa w ust. 3 Urząd Gminy podejmuje działania zmierzające do odłowienia zwierzęcia bezdomnego i umieszczenia go w schronisku.*

Zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy odławianie bezdomnych zwierząt jest obligatoryjnym elementem programu. Gmina zatem po przyjęciu zgłoszenia o zwierzętach przebywających na terenie Gminy, co do których istnieje przypuszczenie, że są zwierzętami bezdomnymi winna podjąć działania zmierzające do ich odłowienia i przewiezienia do schroniska dla bezdomnych zwierząt. A nie – jak Rada postanowiła w § 4 ust. 3 i 4 Programu – najpierw podejmować działania zmierzające do ustalenia właściciela bądź opiekuna zwierząt. Nie wiadomo bowiem, w jaki sposób gmina, w przypadku nieustalenia właściciela lub opiekuna tych zwierząt dokona ich odłowienia w celu przewiezienia do schroniska.

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy przewidując w ramach zadania polegającego na opiece nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania podejmowanie interwencji przy udziale organizacji pozarządowych i Policji (§ 6 ust. 1 pkt 4 Programu) nie doprecyzowała na czym te interwencje miałyby polegać i zakresu jakich spraw miałyby dotyczyć. Wobec czego nie sposób uznać, że te „interwencje” będą elementem „opieki” sprawowanej nad kotami wolno żyjącymi. Program powinien z kolei zawierać konkretne działania, które będą miały na celu sprawowanie opieki na wolno żyjącymi kotami. Nie mogą charakteryzować się zbytnią ogólnikowością. Ponadto należy wskazać, że przepisy, w oparciu o które została podjęta niniejsza uchwała, nie przewidują możliwości realizacji przez policję zadań w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi.

Na koniec należy zaznaczyć, iż Rada Gminy podejmując niniejszą uchwałę nie zachowała należytej staranności przy jej redagowaniu, w rozdziale 10 Programu brak jest liter przy następujących wyrazach: „apewnienie” powinno być „zapewnienie” (§ 10 ust. 3 pkt 4), „mina” powinno być „Gmina” (§ 10 ust. 4 Programu) oraz „ziki” powinno być „dziki” (§ 10 ust. 5 Programu). Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny każdy tekst prawny winien być określony – to jest skonstruowany poprawnie pod względem treściowym, gramatycznym i językowym.

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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz