



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 marca 2023 r.

Poz. 2790

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.345.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 marca 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/658/23 Rady Miejskiej Orzesze z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Orzesze na rok 2023, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 527 ze zm.), dalej jako *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 lutego 2023 r. Rada Miejska Orzesze podjęła uchwałę Nr LII/658/23 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Orzesze na rok 2023. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Orzesze na rok 2023 stanowi załącznik do przedmiotowej uchwały, dalej jako „Program”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 lutego 2022 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 11 ust. 1 i art. 11a ustawy oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

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.*

Należy zaznaczyć, że 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 uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

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* nie można wyprowadzać wniosku o całkowicie fakultatywnym zakresie jego regulacji. Zakres swobody rady gminy w tym przypadku nie oznacza możliwości odstąpienia od uregulowania spraw, które powinny być określone w programie, lecz zobowiązuje do dokładnego określenia w nim wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów.

Tymczasem treść § 11 ust. 2 Programu w zakresie odnoszącym się do wymogu określenia środków finansowych przeznaczonych na jego realizację, nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 5 ustawy. W powyższym postanowieniu uchwały wskazano: Wysokość środków zabezpieczonych na zadania wymienione w niniejszym Programie planuje się rozdysponować w następujący sposób: 1) *zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku (w tym obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w Schronisku oraz poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt) – kwota 39.900,00 zł;* 2) *opieka nad wolno żyjącymi kotami - dokarmianie – kwota 800,00 zł;* 3) *sterylizacja i kastracja kotów wolno żyjących – kwota 10.724,40 zł;* 4) *odławianie bezdomnych zwierząt i ich transport do Schroniska – kwota 20.000,00 zł;* 5) *usypianie ślepych miotów oraz zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej (w tym również w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt) – kwota 22.832,28 zł;* 6) *opieka i utrzymanie w gospodarstwie rolnym zwierząt gospodarskich – kwota 500,00 zł.*

Zdaniem organu nadzoru wymienionym wyżej przepisem Rada Miejska 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 (§ 11 ust. 2 pkt 1 Programu) nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe – co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym. Łącznie określono środki na finansowanie *zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku (w tym obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w Schronisku oraz poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt)* – co wobec obligatoryjności tych zadań, czyni wydatkowanie środków finansowych na realizację Programu niekompletnym. 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 2020r., 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).

Ponadto przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Zgodnie z § 6 Programu *Poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt będzie realizować Schronisko, poprzez prowadzenie działań zmierzających do znalezienia nowych właścicieli i oddania do adopcji bezdomnych zwierząt osobom zainteresowanym i zdolnym zapewnić im należyte warunki bytowania.*

W ocenie organu nadzoru tak sformułowana regulacja uchwały jest niewystarczająca dla uznania o pełnej realizacji delegacji ustawowej. Rada nie określiła bowiem w żaden sposób na czym będą polegały działania zmierzające do pozyskiwania nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt i oddania ich do adopcji osobom zainteresowanym. W ocenie organu nadzoru regulacje uchwały w ogóle nie wskazują konkretnych działań, jakie zobowiązane są podjąć podmioty dla zrealizowania zadania polegającego na poszukiwaniu nowych właścicieli – natomiast zgodnie z delegacją ustawową zawartą art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy Program powinien zawierać takie regulacje.

Zgodnie z § 8 ust. 2 Programu *Ślepy miot może zostać odłowiony przez weterynarza lub dostarczony do Przychodni Weterynaryjnej przez mieszkańca Miasta Orzesze, a zabieg odbędzie się po telefonicznym przekazaniu weterynarzowi zgłoszenia przez Urząd Miejski w Orzeszu, Komisariat Policji w Orzeszu lub Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego w Mikołowie.*

Powyżej przytoczony przepis Programu, w ocenie organu nadzoru, jest niejasny i nieprecyzyjny. Niezrozumiałym jest zależność między odłowieniem przez weterynarza lub doręczeniem miotu przez mieszkańca a telefonicznym przekazaniem zgłoszenia przez Urząd Miejski w Orzeszu, Komisariat Policji w Orzeszu lub Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego w Mikołowie. Przepisy Programu powinny w sposób nie budzący żadnej wątpliwości wskazywać podmioty uprawnione do przyniesienia ślepych miotów celem uspienia.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91).

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 LII/658/23 Rady Miejskiej Orzesze z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Orzesze na rok 2023, 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, 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