



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 kwietnia 2024 r.

Poz. 2749

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.268.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 marca 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXII/424/2024 Rady Gminy Mszana z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie uchwalenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Mszana w roku 2024, w całości, jako niezgodnej z art. 11a ust. 2 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 lutego 2024 r. Rada Gminy Mszana przyjęła uchwałę nr LXII/424/2024 w sprawie uchwalenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Mszana w roku 2024.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 1 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jest ona niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 11a ustawy, zgodnie z którym: „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”. W myśl art. 11a ust. 2 ustawy program taki obejmuje:

- 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.

Dodatkowo, zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy, każdy program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Uchwała podejmowana w oparciu o ww. przepisy ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. 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.

Analizując powyższe regulacje kwestionowanej uchwały należy stwierdzić, że, o ile realizacja delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy nie wymaga formułowania żadnych zasad postępowania, a jedynie wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, to już w przypadku pozostałych zagadnień, staje się konieczne wyraźne i konkretne uregulowanie norm postępowania podmiotów realizujących zadania. Dla uznania prawidłowości uregulowań – 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, przedmiotowa uchwała w zakresie realizacji zadania polegającego na: poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt, nie spełnia powyższych wymogów.

Rada Gminy Mszana realizując upoważnienie ustawowe wynikające z art. art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy przepisem § 11 załącznika do uchwały postanowiła, że:

§ 11. Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt realizują:

1) Schronisko oraz Gabinet Weterynaryjny poprzez prowadzenie działań zmierzających do odnalezienia dotychczasowych właścicieli zwierząt lub pozyskiwania nowych właścicieli i oddawania do adopcji bezdomnych zwierząt osobom zainteresowanym oraz zdolnym zapewnić im należyte warunki bytowania,

2) Organizacje pozarządowe, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, które pozyskują środki finansowe zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub ze środków własnych.

W ocenie organu nadzoru tak sformułowane regulacje uchwały są niewystarczające dla uznania o pełnej realizacji delegacji ustawowej.

Przy określeniu tego zadania Rada Gminy wskazała, że podmiotem odpowiedzialnym za realizację tego zadania, będą: Schronisko oraz Gabinet Weterynaryjny, a także organizacje pozarządowe, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt.

Uchwała natomiast nie określa, na czym będą polegały działania zmierzające do odnalezienia dotychczasowych właścicieli zwierząt lub pozyskiwania nowych właścicieli i oddawania do adopcji

bezdolnych zwierząt. Regulacje uchwały nie wskazują na żadne konkretne działania, jakie zobowiązany jest podjąć podmiot dla zrealizowania zadania polegającego na poszukiwaniu nowych właścicieli dla wszystkich bezdomnych zwierząt – co zgodnie z delegacją ustawową zawartą art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, Program powinien zawierać. Tym samym Rada w sposób niedopuszczalny przekazała prawo do rozstrzygnięcia w tym zakresie, podmiotowi prawa prywatnego – stanowi istotne naruszenie prawa z uwagi na niewyczerpanie zakresu delegacji ustawowej.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest to uchwała, która w swoich zapisach powinna wyznaczać w sposób jasny i wyczerpujący konkretne kierunki działania organów gminy. Program to plan, układ zamierzonych czynności, założenia, cele działania (por. Słownik języka polskiego pod red. E. Sobol Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r. s. 753). Zatem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt to roczny plan zamierzonych czynności, bądź założeń, celów działania. Program ma charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Powierzchnowe i wybiórcze uregulowanie poszczególnych części programu niweczy zatem podstawowy cel, dla którego jest on podejmowany, a więc ustalenia pewnych kierunków i sposobu wykonywania zadania własnego gminy jakim jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie na terenie Gminy (art. 11 ust. 1 ustawy). Niewypełnienie tego obowiązku musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ta bowiem musi zawierać wszystkie elementy wskazane w ustawie (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 stycznia 2016 r. sygn. akt II SA/Gl 740/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Mszana nie wypełniła także w sposób prawidłowy delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy, co skutkuje koniecznością wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości. W § 16 załącznika do uchwały Rada wskazała, że: *§ 16. 1. Elektroniczne znakowanie psów przebywających w schronisku realizuje Gabinet Weterynaryjny INTERVET na podstawie umowy zawartej ze schroniskiem. 2. Znakowaniu podlegają psy przyjęte do schroniska, z wyjątkiem zwierząt, u których istnieją przeciwwskazania do wykonywania tych zabiegów, z uwagi na stan zdrowia i/lub wiek.*

Przepisem tym Rada Gminy Mszana zrealizowała możliwość, jaką stwarza przepis art. 11a ust. 3 ustawy, zgodnie z którym: *Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie.* W przeciwieństwie do obligatoryjnych elementów uchwały określonych przepisem art. 11a ust. 2 i 5 ustawy, materia wynikająca z ustępu 3 ma charakter fakultatywny. Niemniej jednak należy stwierdzić, że jeśli Rada Gminy przewidziała w ramach rocznego programu dodatkowe zadanie – tu: polegające na elektronicznym znakowaniu psów – to oznacza, że zadanie to uczyniła integralną częścią tego Programu, wymagającą pełnej realizacji. W konsekwencji tego Rada zobowiązana była przewidzieć w Programie środki pozwalające na zrealizowanie przyjętego dodatkowego zadania – poprzez wskazanie – tak jak w przypadku pozostałych obowiązkowych zadań programowych – wysokości środków finansowych przeznaczonych na ten cel.

Rada Gminy Mszana nie przewidziała w przepisie § 18 załącznika do uchwały określającym Finansowanie programu, żadnych środków na realizację zadania określonego przepisem § 16 załącznika do uchwały. Tym samym w ocenie organu nadzoru nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne wszystkie zadania programowe.

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. 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 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 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 Mszana nie uregulowała prawidłowo wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu oraz sposobu wydatkowania tych środków, gdyż nie dokonała podziału środków finansowych na wszystkie cele i zadania ujęte w Programie. Tym samym Rada nie wypełniła delegacji z art. 11a ust. 5 ustawy.

Niezależnie od powyższego za niezgodny z prawem należy uznać regulację załącznika Nr 1 do uchwały zatytułowanej: DEKLARACJA OPIEKUNA SPOŁECZNEGO KOTÓW WOLNO ŻYJĄCYCH (wraz z klauzulą informacyjną). W ocenie organu nadzoru upoważnienie ustawowe określone art. 11a ust. 2 i 5 ustawy nie obejmuje spraw o charakterze wykonawczym, takich jak stanowienie o treści dokumentów służących wykonaniu niniejszej uchwały. Powyższe jest o tyle bardziej niedopuszczalne, że wzór uchwalonej przez Radę deklaracji reguluje także treść zobowiązania, jakie przyjmuje na siebie opiekun kotów wolno żyjących. Należy zauważyć, że ich dokarmianie przez wolontariuszy odbywa się na zasadzie dobrowolnej umowy z Gminą, tym samym wobec braku stosownego upoważnienia ustawowego, niedopuszczalnym jest nakładanie na nich jakichkolwiek obowiązków w akcie prawa miejscowego. Umowa natomiast będzie dowolnie kształtowana – stosownie do regulacji kodeksu cywilnego – przez obie jej strony. Rada nie może więc w drodze aktu prawa miejscowego opracowywać wzorów deklaracji (stanowiących w istocie wzór oświadczenia woli jednej ze stron umowy). Działanie takie stanowi zbyt daleką i nieuprawnioną ingerencję w sferę wykonawczą, zastrzeżoną na podstawie art. 30 i 31 ustawy o samorządzie gminnym do kompetencji Wójta Gminy. Uchwalenie przez Radę wzoru ww. deklaracji należy zatem uznać za przekroczenie delegacji ustawowej.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności uchwały nr LXII/424/2024 Rady Gminy Mszana z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie uchwalenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Mszana w roku 2024, 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