



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.355.2021

Katowice, dnia 23 kwietnia 2021 r.

Rada Miejska w Kłobucku

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 281/XXIX/2021 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 23 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kłobuck w 2021 roku”, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 2, 5 i 7 oraz 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. 2 i 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

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 23 marca 2021 r. Rada Miejska w Kłobucku przyjęła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kłobuck w 2021 roku, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 marca 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 przekroczone 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 o 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 rozdziału 12 „Finansowanie programu” załącznika do uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W § 15 załącznika do uchwały wskazano, iż: *Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu pokrywane będą z budżetu Gminy na rok 2021. Wysokość środków przeznaczonych na cel określa się na kwotę 107.000,00 zł, w tym:*

- 1) na realizację zadań określonych w § 5, pkt 1,3,4 - 93.500,00 zł*
- 2) na realizację zadań określonych w § 5, pkt 8 - 8.000,00 zł*

- 3) na realizację zadań określonych w § 5 , pkt 5,6 – 2.000,00 zł
- 4) na realizację zadań określonych w § 5 , pkt 7 – 1.500,00 zł
- 5) na realizację zadań określonych w § 5 , pkt 2 – 2.000,00 zł.

Zdaniem organu nadzoru wymienionym wyżej przepisem Rada Miejska nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Ujęcie łącznej kwoty dla kilku zadań nie jest czytelne dla przeciętnej odbiorcy norm prawnych (§ 15 pkt 1 – zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla zwierząt bezdomnych, odławianie zwierząt bezdomnych, oraz § 15 pkt 3 – obligatoryjną sterylizację albo kastrację odłowionych zwierząt, usypianie ślepych miotów). Z takiego zapisu uchwały w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne wskazane wyżej 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.

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).

Konkludując, Rada Miejska w Kłobucku 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.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

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 § 8 Programu określono, że „*1. Sprawowanie opieki nad wolno żyjącymi kotami, na terenie Gminy, w tym ich dokarmianie, realizowane jest przez Zarząd. Opieka ta obejmuje w szczególności: 1) podejmowanie interwencji w sprawach kotów wolno żyjących; 2) podejmowanie w uzasadnionych przypadkach, w wyniku zgłoszeń dokonanych przez mieszkańców Gminy, działań mających na celu dokarmianie kotów wolno żyjących w miejscach ich przebywania, w ramach posiadanych środków w roku budżetowym; 3) w przypadku zarejestrowania w Gminie społecznych opiekunów kotów wolno żyjących – zakup i wydawanie karmy.*

W ocenie organu nadzoru Rada nienależycie uregulowała kwestię opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Rada poza zdawkowymi stwierdzeniami co do realizacji zadania i wskazania podmiotu realizującego to zadanie, nie zawarła w uchwale konkretnych zasad w zakresie sprawowania opieki nad kotami wolno żyjącymi. Wprawdzie w § 8 ust. 2 Programu Rada wskazała co obejmuje opieka nad wolno żyjącymi kotami, jednakże użycie w tym przepisie sformułowanie: „w szczególności” powoduje, iż możliwe jest również podjęcie innych bliżej nie sprecyzowanych czynności związanych z opieką, nie wymienionych w Programie. Ponadto należy zaznaczyć, iż w § 8 ust. 2 pkt 2 Programu Rada przewidziała podejmowanie w uzasadnionych przypadkach, w wyniku zgłoszeń dokonanych przez mieszkańców Gminy, działań mających na celu dokarmianie kotów wolno żyjących w miejscach ich przebywania, w ramach posiadanych środków w roku budżetowym. Z tak sformułowanego przepisu nie wynika, w jakich konkretnie przypadkach, będzie możliwie dokarmianie kotów wolno żyjących. 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. Dodatkowo należy zaznaczyć, iż sformułowanie zawarte w § 8 ust. 2 pkt 3 Programu powoduje, iż w przypadku nie zarejestrowania w Gminie społecznych opiekunów kotów wolno żyjących zakup i wydawanie karmy nie nastąpi. Co jest sprzeczne z delegacją ustawą zawartą w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Zaznaczyć 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 zawarte w § 8 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 „(...) *zbyttnia 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. Program stanowi bowiem podstawę realizacji określonych zadań i koniecznym jest skonkretyzowanie sposobu ich realizacji. Podkreślić należy także, że Rada Miejska oprócz dokarmiania powinna określić również inne formy opieki nad wolno żyjącymi kotami oraz wskazać w jaki sposób będą one realizowane.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowy Program nie wypełnia również delegacji z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, bowiem niekompletnie reguluje problem poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. W § 9 Programu Rada uregulowała powyższą kwestię. W przepisach tych Rada wskazała, iż poszukiwaniem właścicieli dla zwierząt bezdomnych będą zajmowały się dwa podmioty, tj. Gmina oraz schronisko. Sposób, w jaki będzie się to odbywać został określony jedynie w stosunku do Gminy, natomiast w stosunku do schroniska wskazano jedynie, iż zadanie to będzie realizowało Schronisko poprzez prowadzenie działań zmierzających do poszukiwania nowych właścicieli i oddawania do adopcji zwierząt. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie wskazuje, jakie konkretne działania będzie podejmowało Schronisko dla zrealizowania zadania polegającego na poszukiwaniu nowych właścicieli – a zgodnie z delegacją ustawową zawartą art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy Program ma zawierać takie regulacje.

Ponadto należy zaznaczyć, iż w rozdziale 10 Programu Rada *wskazała gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich.* W § 13 ust. 1 Programu Rada przyjęła, iż Gospodarstwo rolne przyjmuje i zapewnia opiekę oraz leczenie bezdomnym zwierzętom gospodarskim z terenu Gminy. Tymczasem art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy nakłada na Gminy obowiązek *wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich,* a zatem wszystkich zwierząt gospodarskich, a nie tylko bezdomnych. Ponadto regulacja zawarta w § 13 ust. 2 Programu wykracza poza zakres delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy.

Ponadto w § 6 Programu Rada Miejska wskazała wykonawców Programu postanawiając w § 6 ust. 2, iż działania związane z realizacją Programu prowadzi Zarząd Dróg i Gospodarki Komunalnej w Kłobucku. Rada wskazując konkretną jednostkę organizacyjną realizującą Program przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia oraz wkroczyła w sferę uprawnień Burmistrza Kłobucka, co należy uznać za istotne naruszenie prawa. W tym miejscu wskazać należy, iż stosownie do unormowania zawartego w art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt jest wykonawcą uchwał podjętych przez radę gminy, do niego należy również określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy i powierzenie jej wykonania Burmistrzowi Kłobucka otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Burmistrz określając sposób wykonania uchwały winien wyznaczyć osoby (jednostki) odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z tego aktu. Wskazać również należy, iż zgodnie z art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu oraz kierownikami gminnych jednostek organizacyjnych. Zatem to Burmistrz Kłobucka jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu zadań zmierzających do realizacji Programu. Nie ulega zatem wątpliwości, iż Rada Miejska powyższym uregulowaniem przekroczyła kompetencję ustawową wynikającą z art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, a ponadto wkroczyła w zakres kompetencji organu wykonawczego gminy określony w ustawie o samorządzie

gminnym. Z tego też względu należy stwierdzić nieważność wszystkich przepisów odwołujących się do Zarządu bądź Dyrektora.

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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego