



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.478.2021

Katowice, dnia 30 kwietnia 2021 r.

Rada Gminy Lipie

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 XXXII/202/2021 Rady Gminy Lipie z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Lipie na 2021 rok” - w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2, 3, 3a i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. 2020 r. poz. 638), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 31 marca 2020 r. Rada Gminy Lipie określiła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lipie w 2021 roku.

Uchwałą doręczono organowi nadzoru w dniu 2 kwietnia 2021 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 1 i art. 11a ustawy.

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

Na wstępie przyjdzie zauważyć, że zgodnie z przywołanym w podstawie prawnej uchwały art. 11a 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 ten – stosownie do unormowania zawartego w art. 11a ust. 2 ww. ustawy - 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.

Program, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 ustawy) oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3a ustawy). Ponadto, w myśl art. 11a ust. 5 ww. ustawy Program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Organ nadzoru stwierdza, iż kwestionowana uchwała zawiera uchybienia w zakresie realizacji delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy. W przepisach tych ustawodawca 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 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 zapewnieniu bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt nie spełnia powyższych wymogów. Poza zdawkowymi stwierdzeniami co do wskazania podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie zadania, uchwała nie zawiera żadnych szczegółowych zasad działania. Rada ograniczyła uregulowanie § 8 pkt 1 załącznika do uchwały jedynie do wskazania schroniska, które to zadanie realizuje. Z przepisu tego nie wynika, w jaki sposób podmiot zobowiązany do tego zadania miałby je wykonać.

Zdaniem organu nadzoru regulacja § 10 załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r., Nr 116, poz. 753). W powyżej powołanym § 10 załącznika do uchwały wskazano, iż: *Odlawianie bezdomnych zwierząt z terenu gminy Lipie realizuje przedsiębiorca, po zgłoszeniu telefonicznej interwencji przez koordynatora Programu lub Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie określiła, stosownie do wymogu § 2 ww. rozporządzenia, czy wyłapywanie bezdomnych zwierząt ma charakter stały, czy też okresowy. Z przepisu załącznika do uchwały wynika, że działania będą podejmowane w odniesieniu do zgłoszonej telefonicznie interwencji. Powyższe wskazuje, że Gmina nie monitoruje sytuacji na swym terenie i nie realizuje tego zadania z własnej inicjatywy (mimo takiej konieczności). Organ

stanowiący gminy powinien ustalenia dotyczące czasu odławiania zawrzeć w uchwale, wskazując czy wyłapywanie zwierząt na terenie gminy będzie miało charakter stały (odławianie przez czas obowiązywania programu) czy też okresowy (odławianie następujące wyłącznie w określonych z góry czasokresach). Ustalenie, że odławianie ma odbywać się na zgłoszenie, nie precyzuje stałego lub czasowego charakteru odławiania, lecz świadczy o tym, że czynności te będą prowadzone w zależności od stwierdzonej potrzeby. Reasumując, obowiązek wnikający z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy nie został w pełni zrealizowany.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 1022/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: *Otóż zgodnie z treścią § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r., Nr 116, poz. 753, zwane dalej: rozp. MSWiA) wyłapywanie zwierząt bezdomnych ma charakter stały lub okresowy, w zależności od treści uchwały, podjętej przez radę gminy, o której mowa w art. 11 ust. 3 u.o.z. Zatem organ stanowiący gminy powinien ustalenia dotyczące czasu odławiania zawrzeć w uchwale, wskazując czy wyłapywanie zwierząt na terenie gminy będzie miało charakter stały (odławianie przez czas obowiązywania programu) czy też okresowy (odławianie następujące wyłącznie w określonych z góry czasokresach). Zdaniem Sądu, rada wypełni obowiązek wskazania okresowego charakteru wyłapywania zwierząt bezdomnych, jeżeli precyzyjnie określi okresy czasu w ramach rocznego okresu obowiązywania tego aktu, w jakich podmioty odpowiedzialne za to zadanie będą odławiać zwierzęta bezdomne. Dzięki tym zapisom właściciele zwierząt mają uzyskać informację o tym kiedy (przez cały rok, przez określony z góry okres w roku) mogą spodziewać się czynności odławiania. Jest przy oczywiste, iż obowiązek o jakim tu mowa jest niezależny od obowiązku informacyjnego wynikającego z § 3 rozp. MSWiA. (...). Ustalenie, że odławianie ma odbywać się w ramach akcji, nie precyzuje stałego lub czasowego charakteru odławiania, lecz świadczy o tym, że czynności te będą prowadzone w zależności od stwierdzonej potrzeby (por. również wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 649/13, z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 774/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).*

W § 8 pkt 3 załącznika do uchwały Rada, wypełniając upoważnienie zawarte w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy postanowiła, iż: *opiekę nad bezdomnymi zwierzętami z terenu gminy realizuje gmina poprzez zapewnienie pokarmu dla kotów wolno żyjących. Dokarmianie przeprowadzać będą zarejestrowani przez koordynatora programu opiekuni społeczni.* Poza wspomnianą regulacją brak jest innych szczegółowych zasad działania w tym zakresie, np. 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. Nie są też w Programie określone zasady, na jakich będzie wydawana karma opiekunom społecznym. Ponadto należy zaznaczyć, iż na podstawie art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy Rada powinna określić w Programie również inne formy opieki nad wolno żyjącymi kotami, skoro w przepisie ustawy znalazło się sformułowanie "w tym dokarmianie". Tymczasem Rada uregulowała wyłącznie kwestię dokarmiania wolno żyjących kotów. Za realizację delegacji ustawowej w tym zakresie nie można uznać także § 13 ust. 1 pkt 2 oraz § 12 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały. Zdaniem organu nadzoru

zarówno zabiegi sterylizacji i kastracji kotów wolno żyjących, jak również znakowanie tych zwierząt trudno uznać za jeden z elementów opieki nad nimi. Ustawa nie zawiera legalnej definicji pojęcia "opieka". Posiłkując się zatem powszechną definicją tego pojęcia – przez którą rozumie się m.in. zaspokajanie potrzeb, których jednostka nie umie, nie może lub nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić, żeby zachować równowagę biologiczną i psychiczną, przeżyć, zachować zdrowie, jakość życia, zapewnić prawidłowy rozwój, dojrzałość i ciągłość gatunku (por. Wikipedia), należy stwierdzić, że rozumienie pojęcia „opieka nad kotami wolno żyjącymi” będzie się sprowadzało do zapewnienia zwierzęciu niezbędnych warunków egzystencjonalnych, zgodnie z potrzebami gatunku i z uwzględnieniem specyficznego trybu życia tych zwierząt. Są to wszelkie czynności, pozwalające na zachowanie u zwierzęcia (lecz tylko w niezbędnym zakresie), odpowiedniego stanu fizycznego i psychicznego. W jej zakres będzie wchodziło zatem niewątpliwie zapewnienie w trudnych okresach niezbędnego wyżywienia, ochrona przed nie sprzyjającymi warunkami klimatycznymi, jak również podstawowa opieka weterynaryjna. W ocenie organu nadzoru nie będą się mieścić w tym pojęciu natomiast nadzwyczajne zabiegi weterynaryjno – chirurgiczne, jakimi są sterylizacja i kastracja tychże zwierząt, czy też ich znakowanie. Powyższe stanowisko potwierdza treść art. 11a ust. 3 i 3a ustawy, który zawiera oddzielne od art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy upoważnienie do określenia planu sterylizacji lub kastracji, jak również plan znakowania zwierząt w gminie (w tym kotów wolno żyjących). Tym samym należy uznać, iż Rada nie wypełniła w całości upoważnienia ustawowego, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Analizując regulacje zawarte w uchwalonym Programie, zdaniem organu nadzoru, Rada w sposób zbyt ogólnikowy uregulowała również zadanie wynikające z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, zgodnie z którym program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje usypianie ślepych miotów. W § 7 pkt 2 Programu zostało wskazane jedynie, że: *„Zapobieganie bezdomności zwierząt na terenie gminy polega na usypianiu ślepych miotów z zachowaniem art. 33 ustawy. Zabieg usypiania ślepych miotów wykonuje schronisko oraz lekarz weterynarii w swoim gabinecie weterynaryjnym, na zasadach określonych w umowie z gminą Lipie. Skierowanie do lekarza weterynarii na zabieg usypiania ślepych miotów, finansowany w całości przez gminę Lipie, wydaje koordynator do czasu wyczerpania środków finansowych na ten cel.* Zdaniem organu nadzoru, brak jest wyczerpującej regulacji dotyczącej usypiania ślepych miotów. W programie powinny być umieszczone bardziej szczegółowe zapisy dotyczące usypiania ślepych miotów np. kto może przynieść ślepe mioty i na jakich zasadach dokona ich usypienia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 grudnia 2014r. sygn. akt II SA/Wr 676/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ponadto Rada nie wskazała konkretnego gabinetu weterynaryjnego, który będzie wykonywać powyższy zabieg. Wątpliwości organu nadzoru dotyczą również wprowadzonego w tym przepisie ograniczenia wydawanych do lekarza weterynarii skierowań na zabieg usypiania ślepych miotów. Zawarcie powyższej regulacji może spowodować, iż po wyczerpaniu środków finansowych zadanie to nie będzie realizowane, co jest sprzeczne z istotą programu.

Organ nadzoru wskazuje, że również treść § 7 pkt 1 załącznika do uchwały 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: *zapobieganie bezdomności zwierząt na terenie gminy polega na sterylizacji i kastracji bezdomnych*

zwierząt domowych, w szczególności psów i kotów, realizowane przez schronisko dla zwierząt oraz lekarza weterynarii w swoim gabinecie weterynaryjnym, na zasadach określonych w umowie z gminą Lipie. Sterylizacja i kastracja przez schronisko jest obligatoryjna dla zwierząt domowych, z wyłączeniem zwierząt u których występują przeciwwskazania dla tego rodzaju zabiegów. Sterylizacja i kastracja odbywa się nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia dostarczenia zwierzęcia do schroniska. W ocenie organu nadzoru, przyjęta przez Radę Gminy regulacja nie wskazuje konkretnie, który gabinet weterynaryjny będzie przeprowadzał wskazane zabiegi. Należy zatem uznać, iż Rada nie zrealizowała w pełni delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy.

Zdaniem organu Rada Gminy nie zrealizowała również delegacji, o której mowa w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. W § 11 załącznika do uchwały Rada wskazała, iż „Zapewnienie opieki weterynaryjnej, w tym całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt odbywa się: 1) na podstawie umowy zawartej z lekarzem weterynarii; 2) poprzez przekazywanie zwierząt do schroniska. Rada nie wskazała dokładnie, który lekarz weterynarii będzie realizował powyższe zadanie. Ponadto należy zaznaczyć, iż brak jest możliwości powierzenia realizacji zadania polegającego na zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt - schronisku. Z przepisu art. 11a ust. 4 ustawy wynika, iż realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Zatem podmiotowi prowadzącemu schronisko można powierzyć zadanie odławiania bezdomnych zwierząt, obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów. Zdaniem organu nadzoru ustawa nie przewiduje możliwości powierzenia schronisku zadania związanego z całodobową opieką weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Zatem regulację § 11 pkt 2 załącznika do uchwały należy uznać za podjętą z rażącym naruszeniem prawa.

W przedmiotowym programie Rada określiła również plan znakowania oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, a zatem zrealizowała delegację ustawową z art. 11a ust. 3 i 3a ustawy. Zdaniem organu nadzoru Rada określając przedmiotowe plany powinna wskazać konkretnego lekarza weterynarii, który będzie się zajmował zarówno znakowaniem, jak i sterylizacją i kastracją zwierząt w gminie. Kwestionowany Program w tym zakresie odwołuje się jedynie do umowy zawartej z lekarzem weterynarii. W związku z tym należy uznać, iż Program nie realizuje prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 3 i 3a ustawy.

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 2002r. 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. Powierzchowne 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/GI 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, 3 i 3a ustawy, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy 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 również z tego powodu.

Treść § 14 załącznika do uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W § 14 załącznika do uchwały wskazano, iż: *Środki finansowe w kwocie 14000,00 zł, związane z realizacją Programu zostały zabezpieczone w budżecie gminy Lipie (rozdział 90019 paragraf 4300), z czego na zadania o których mowa w :*

- 1) § 6. punkt 1,2,3, 4 i 6 oraz § 12 ust. 1 pkt 2 zabezpiecza się 11000,00 zł;
- 2) § 6. punkt 5 oraz §12 ust. 1 pkt 3 oraz §13 ust. 1 pkt 2 zabezpiecza się 350,00 zł;
- 3) § 6. punkt 7 zabezpiecza się 200,00 zł;
- 4) § 6. punkt 8 zabezpiecza się 1250,00 zł;
- 5) § 12 ust. 1 pkt 1 zabezpiecza się 400,00 zł;
- 6) §13 ust. 1 pkt 1 zabezpiecza się 800,00 zł.

W przepisie tym Rada Gminy wskazała sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Jednakże sposób podziału tych środków określony w § 14 załącznika do uchwały jest nieprawidłowy, Rada nie dokonała bowiem wystarczającego podziału tych środków na poszczególne zadania. W pkt 1 i 2 wskazanego paragrafu wysokość środków przeznaczonych na realizowanie poszczególnych zadań została podana w sposób łączny np. pkt 1 - dla wszystkich zadań realizowanych przez schronisko oraz w pkt 2 – dla wszystkich zadań realizowanych przez lekarza weterynarii. Jest to nieczytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych i w żaden sposób nie wynika z tych przepisów, w jakiej wysokości będą finansowane wskazane 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 Gminy Lipie w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo również 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 również jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

Dodatkowo należy podnieść, że Rada przepisem § 2 pkt 9 załącznika do uchwały wskazując pracownika Urzędu Gminy Lipie – Kierownika Referatu Mienia i Ochrony Środowiska (koordynatora), który będzie realizatorem Programu, przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia oraz wkroczyła w sferę uprawnień Wójta Gminy, co należy uznać za istotne naruszenie prawa. 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 i powierzenie jej wykonania Wójtowi Gminy otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Wójt Gminy, określając sposób wykonania uchwały, winien wyznaczyć osoby 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 kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Zatem to Wójt Gminy jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu czy konkretnym pracownikom zadań zmierzających do realizacji Programu. Nie ulega zatem wątpliwości, iż Rada Gminy 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.

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