

SER. 07.11.20.2022

Proton

17.05.4.2022

Śląski Urząd Wojewódzki
40-032 Katowice
ul. Jagiellońska 25

NPII.4131.1.436.2022

*-ala
-serja
5.05.2022*

SER BGO

Urząd Miasta Mikołów	
Zał. <i>Przem</i>	Godz.
wpłynęło: 2022-04-27	
<i>BM, SER, BGO</i>	
pocztą	osobiście

Katowice, 2022-04-27

URZĄD MIASTA MIKOŁÓW

INFORMACJA

Pismo

W załączeniu przesyłam rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr LIII/515/2022 Rady Miejskiej Mikołowa

Załączniki:

1. Rozstrzygnięcie nadzorcze w całości znak sprawy NPII.4131.1.436.2022 Wojewody Śląskiego z .zipx

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy
użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2022-04-27T15:23:27.558Z

Podpis elektroniczny

UPP - Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia

Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP81907644

Adresat dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa adresata dokumentu: URZĄD MIASTA MIKOŁÓW

Identyfikator adresata: um_mikolow

Rodzaj identyfikatora adresata: ePUAP-ID

Nadawca dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa nadawcy: ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI W KATOWICACH

Identyfikator nadawcy: SUW2

Rodzaj identyfikatora nadawcy: ePUAP-ID

Dane poświadczenia

Data doręczenia: 2022-04-27T17:25:16.506

Data wytworzenia poświadczenia: 2022-04-27T17:25:16.506

Identyfikator dokumentu, którego dotyczy poświadczenie: DOK118489131

Dane uzupełniające (opcjonalne)

Rodzaj informacji uzupełniającej: Źródło

Wartość informacji uzupełniającej: Poświadczenie wystawione przez platformę ePUAP

Rodzaj informacji uzupełniającej: Identyfikator ePUAP dokumentu

Wartość informacji uzupełniającej: 118489131

Rodzaj informacji uzupełniającej: Informacja

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39¹ par. 1 k.p.a. pisma powiązane z przedłożonym dokumentem będą przesyłane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Rodzaj informacji uzupełniającej: Pouczenie

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39¹ par. 1d k.p.a. istnieje możliwość rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Dane dotyczące podpisu

Poświadczenie zostało podpisane - aby je zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu

Lista podpisanych elementów (referencji):

referencja ID-516555be20c57243e61301c9a4d8c14d :

referencja ID-9b81020d94a1f92f621bc9989702620d : dot.%20nr%20LIII%20515%202022%20Rady%20Miejskiej%20Miłko%20C5%82owa.xml

referencja : #xades-ic-d62ca00e5c4acab1f2d49815607f260f

Podpis elektroniczny 28.04.2022
zweryfikowany w dniu
Wynik
WOLNY



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.436.2022

Katowice, dnia 27 kwietnia 2022 r.

Rada Miejska w Mikołowie

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 i 583)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII/515/2022 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 22 marca 2022 r. w sprawie: przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Mikołów w 2022 roku, w całości, jako sprzecznej 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”, w zw. z art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 572), dalej jako "ustawa.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Mikołowie przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Mikołów w 2022 roku, stanowiący załącznik do uchwały, dalej jako "Program".

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 marca 2022 r.

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, CBOSA). Analiza wskazanych wyżej wyroków prowadzi bezsprzecznie do wniosku, że w ostatnich latach ukształtowała się i ugruntowała linia orzecznicza, zgodnie z którą uchwały rad gmin w tym przedmiocie traktowane są jako akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i jako takie podlegają publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

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

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 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 Programu nie zawiera elementów obligatoryjnych przewidzianych ustawą, w zakresie odnoszącym się do wymogu określenia środków finansowych przeznaczonych na jego realizację, nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W Programie wskazano, że:

§ 13. Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone są w budżecie gminy Mikołów na rok 2022 w wysokości 189.875,48 złotych w dyspozycji Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Mikołów i przeznaczone są na:

1. zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku (w tym obligatoryjna sterylizacja lub kastracja oraz poszukiwanie właścicieli dla zwierząt bezdomnych) - 115.400,00zł
2. opiekę nad wolno żyjącymi kotami tj. sterylizacja lub kastracja, odrobaczanie, odpchlenie, leczenie chorób, usuwanie kleszczy - 17.400,00 zł, dokarmianie - 2.500,00zł, zakup domków całorocznych - 3.000,00zł
3. elektroniczne znakowanie psów i kotów - 4.332,00zł
4. odławianie bezdomnych zwierząt wraz z transportem do schroniska - 18.750,00zł
5. usypianie ślepych miotów - 180,00zł
6. zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt - 25.943,00zł
7. opieka i utrzymanie zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym - 2.370,48zł

§ 14. Środki finansowe na poszczególne zadania objęte programem wydatkowane będą w kolejności złożonych wniosków do wyczerpania zaplanowanych wydatków w budżecie gminy.

Zdaniem organu nadzoru, wymienionymi wyżej przepisami Rada Miejska w Mikołowie nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Należy stwierdzić, że ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla kilku zadań nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego zapisu uchwały w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe – co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym m.in. nie sposób ustalić jaka kwota przeznaczona została na kastrację/sterylizację czy też poszukiwanie właścicieli zwierząt bezdomnych.

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

Ponadto, Rada Miasta wskazując w uchwale konkretny wydział Urzędu Miasta, tu: Wydział Ochrony Środowiska realizujący zadania przewidziane w załączniku do uchwały (§ 5 pkt 1 lit. b, § 7, § 8 pkt 1, § 11 pkt 2, § 13 Programu) oraz zadania pracowników tegoż Wydziału, przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia oraz wkroczyła w sferę uprawnień Burmistrza Miasta, co należy uznać za istotne naruszenie prawa. Rada nie może formułować wobec organu wykonawczego szczegółowych wytycznych w zakresie sposobu wykonania uchwały. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że na mocy art. 33 ustawy o samorządzie gminnym, to wójt (prezydent), jako kierownik urzędu gminy, decyduje o jego strukturze organizacyjnej, poprzez nadanie mu regulaminu organizacyjnego. Postanowienie, zgodnie z którym podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie zadania wynikającego z uchwały będzie konkretny wydział jest zatem zbyt szczegółowe, a tym samym należy uznać, że Rada wykroczyła poza zakres delegacji i naruszyła konstytucyjną zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji RP).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały jako nie zawierającej elementów obligatoryjnych, a tym samym godzącej w konstytucyjną zasadę legalizmu, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na koniec organ nadzoru wskazuje, iż co prawda w niniejszej sprawie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nastąpiło w tym samym dniu, co wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, jednakże nie doszło do naruszenia czynnego udziału strony w postępowaniu, które miałyby wpływ na wynik sprawy, gdyż ewentualne wnioski, wyjaśnienia i stanowiska gminy nie spowodowałyby zmiany stanowiska organu, bowiem stan faktyczny w sprawie nie budził wątpliwości, a jedyną przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały było niewyczerpanie delegacji ustawowej.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego

