



ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH
Wydział Nadzoru Prawnego
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

Katowice, 24 kwietnia 2023 r.

NPII.4131.1.449.2023

Rada Miejska Mikołowa

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXVI/668/2023 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 21 marca 2023 r. w sprawie: przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Mikołów w 2023 roku, w całości, jako sprzecznej 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

Na sesji w dniu 21 marca 2023r. Rada Miejska Mikołowa podjęła uchwałę Nr LXVI/668/2023 w sprawie: przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Mikołów w 2023 roku. Przedmiotowy Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Mikołów w 2023 roku stanowi załącznik do uchwały, dalej jako "Program".

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 marca 2023 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.*

Należy 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 przekroczono 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 § 13 ust. 1 Programu w zakresie odnoszącym się do wymogu określenia środków finansowych przeznaczonych na jego realizację, nie wypełnia w sposób prawidłowy delegacji ustawowej z art. 11a ust. 5 ustawy. W powyższym postanowieniu uchwały wskazano: *Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku - łącznie 105 500,00 zł w tym: a) dożywotnia opieka nad psem wraz z obowiązkową sterylizacją lub kastracją - 1200,00 zł od psa b) dożywotnia opieka nad kotem wraz z obowiązkową sterylizacją lub kastracją - 500,00 zł od kota c) poszukiwanie właścicieli dla zwierząt bezdomnych - ujęte w kosztach pod literą a i b.*

Zdaniem organu nadzoru przepisem § 13 Programu Rada Miejska nie dokonała podziału środków na poszczególne zadania. Ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla zadań określonych jako: dożywotnia opieka nad psem wraz z obowiązkową sterylizacją lub kastracją, dożywotnia opieka nad kotem wraz z obowiązkową sterylizacją lub kastracją oraz ujęcie w kosztach tych zadań poszukiwania właścicieli dla zwierząt bezdomnych nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego przepisu uchwały w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe tj. zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, obowiązkowa sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

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 obowiązkowego 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 Miejska nie uregulowała wszystkich zagadnień, które ustawodawca uznał za istotne do zawarcia w programie, gdyż nie dokonała podziału środków finansowych na poszczególne cele i zadania ujęte w Programie. Tym samym Rada Miejska nie wypełniła delegacji z art. 11a ust. 5 ustawy.

Zgodnie z § 5 ust. 1 lit. b Programu *Ograniczenie populacji bezdomnych zwierząt poprzez ich sterylizację i kastrację, w szczególności psów i kotów realizując: Wydział Ochrony Środowiska poprzez wydawanie opiekunom (karmicielom) kotów wolno żyjących skierowań na zabiegi sterylizacji lub kastracji w Gabinetie Weterynaryjny "POD NOSEM" lek. wet. Agnieszka Szarek z siedzibą w Orzeszu przy ul. Mikołowskiej 245.*

W ocenie organu nadzoru w ww. przepisie Rada Miejska przekroczyła przyznane jej kompetencje. W pierwszej kolejności należy wskazać, że organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do nakładania na wyznaczony wydział urzędu gminy (tu: Wydział Ochrony Środowiska) konkretnych obowiązków. Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie wójt. Stosownie do unormowania zawartego w art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) 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 wójtowi otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Wskazać również należy, iż zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia, który określa m. in. strukturę i zakres zadań realizowanych przez poszczególne struktury organizacyjne urzędu gminy. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Wymaga podkreślenia, że Burmistrz, określając sposób wykonania uchwały, winien wyznaczyć komórki organizacyjne urzędu odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z tego aktu. Zatem to Burmistrz jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym komórkom organizacyjnym urzędu zadań zmierzających do realizacji Programu.

Powyższa argumentacja znajduje zastosowanie do zakwestionowania przepisu § 8 ust. 2 zd. 2 Programu, zgodnie z *Umowa Gminy Mikołów z przedstawicielami Schroniska TOZ „Fauna” w Rudzie Śląskiej zawiera uprawnienia dla pracowników Wydziału Ochrony Środowiska do przeprowadzania kontroli wykonywanych usług przez Wykonawcę oraz przepisu § 13 Programu, zgodnie z którym Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone są w budżecie gminy Mikołów na rok 2023 w wysokości 203 547,28 złotych w dyspozycji Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Mikołów i przeznaczone są na:(...).*

W § 5 ust. 2 Programu Rada postanowiła, iż *Gmina Mikołów dokonuje zapłaty za usługi, o których mowa w ust. 1 pkt b bezpośrednio na konto Gabinetu Weterynaryjnego, zgodnie z warunkami zawartej z nim umowy, na podstawie otrzymanej faktury.*

Powyżej przytoczona regulacja, w ocenie organu nadzoru, wykracza poza delegację ustawową. Organ nadzoru podkreśla, iż organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Regulacja odnosząca się do kwestii sposobu zapłaty za usługi powinna zostać zawarta w umowie zawartej z danym podmiotem, nie zaś w programie opieki nad zwierzętami.

Powyżej wskazane naruszenia były przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego NPII.4131.1.436.2022.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXVI/668/2023 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 21 marca 2023 r. w sprawie: przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Mikołów w 2023 roku - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **26 kwietnia 2023 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego