



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.264.2021

Katowice, dnia 25 marca 2021 r.

Rada Miasta Częstochowy

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 555.XXXIX.2021 Rady Miasta Częstochowy z dnia 18 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Częstochowy na 2021 rok, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. 2019 r. poz. 122 ze zm.), dalej jako „ustawa o ochronie zwierząt”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 lutego 2021r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 555.XXXIX.2021 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Częstochowy na 2021 rok, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Częstochowy w 2021 roku*.

Uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 23 lutego 2021r.

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) 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.

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.

Treść § 11 załącznika do uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powyższym § 11 załącznika do uchwały wskazano, iż: Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone są w budżecie miasta według następującej klasyfikacji:

- 1) dział 900 rozdz. 90013 § 2360: kwota 1.200.000,00 zł – w ramach tej kwoty, na podstawie umowy dotacji zawartej z Gminą, podmiot prowadzący Schronisko:
 - a) zapewnia bezdomnym zwierzętom miejsce w Schronisku,
 - b) odławia bezdomne zwierzęta z terenu miasta Częstochowy,
 - c) wykonuje zabiegi sterylizacji i kastracji zwierząt przebywających w Schronisku,
 - d) poszukuje właścicieli dla bezdomnych zwierząt,
 - e) realizuje usypianie ślepych miotów,
 - f) zapewnia całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt,
 - g) znakuje psy bezdomne przebywające w Schronisku - wydawane do adopcji;
- 2) dział 900 rozdz. 90095 § 4300: kwota 50.000,00 zł – w ramach tej kwoty miasto realizuje sterylizację i kastrację kotów wolno żyjących;
- 3) dział 900 rozdz. 90095 § 4210: kwota 6.000,00 zł – w ramach tej kwoty miasto realizuje zakup karmy na dokarmianie kotów wolno żyjących oraz zakup domków dla kotów w ramach zadania opieki nad kotami wolno żyjącymi;
- 4) dział 900 rozdz. 90095 § 4170: kwota 5.000,00 zł oraz dział 900 rozdz. 90095 § 4110: kwota 1.000,00 zł – w ramach tych kwot miasto zapewnia miejsce w gospodarstwie rolnym zwierzętom gospodarskim wraz z ich utrzymaniem;
- 5) dział 900 rozdz. 90095 § 4300: budżet obywatelski - kwota 128.500,00 zł oraz budżet miasta – kwota 50.000,00 zł – w ramach tych kwot miasto sterylizuje i kastruje psy i koty, których właściciele mieszkają na terenie miasta Częstochowa.

Zdaniem organu nadzoru wymienionym wyżej przepisem Rada Miasta nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla wielu zadań nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego przepisu załącznika do uchwały (§ 11 załącznika do uchwały) nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne 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).*

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 555.XXXIX.2021 Rady Miasta Częstochowy z dnia 18 lutego 2021r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Częstochowy na 2021 rok - 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