



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.776.2021

Katowice, dnia 29 lipca 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 639.XLVI.2021 Rady Miasta Częstochowy z dnia 24 czerwca 2021r. 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. 2020 r. poz. 638), dalej jako „ustawa o ochronie zwierząt”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 czerwca 2021r. Rada Miejska Częstochowy podjęła uchwałę Nr 639.XLVI.2021 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Częstochowy na 2021 rok.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem. Przedmiotowa uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 29 czerwca 2021r.

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.*

Treść § 11 załącznika do przedmiotowej uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt w związku z art. 7 Konstytucji RP. W § 11 załącznika do uchwały Rada postanowiła, 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 dotacji w tej wysokości wybrany podmiot prowadzi Schronisko i w zakresie tego zadania zapewnia bezdomnym zwierzętom miejsce i opiekę w Schronisku, odławia bezdomne zwierzęta z terenu miasta Częstochowy, wykonuje zabiegi sterylizacji i kastracji zwierząt przebywających w Schronisku, poszukuje właścicieli dla bezdomnych zwierząt, realizuje usypianie ślepych miotów, zapewnia całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, znakuje psy bezdomne przebywające w Schronisku;
- 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 zadania opieki nad kotami wolno żyjącymi miasto kupuje dla nich domki i karmę;
- 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 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 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. 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).

Z uwagi na powyższe niezbędne jest stwierdzenie nieważności całej uchwały.

Ponadto, Rada Miasta wskazując w uchwale konkretny Wydział Urzędu Miasta realizujący zadania przewidziane w załączniku do uchwały (postanowienia ogólne pkt 2, § 3 ust. 1 pkt 2, § 3 ust. 3 pkt 5) przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia oraz wkroczyła w sferę uprawnień Prezydenta 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, 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).

W § 7 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że *Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizuje Towarzystwo Opieki Nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Częstochowie. Zadanie to realizowane jest przez lekarzy weterynarii zatrudnionych w Schronisku oraz przez lecznice dla zwierząt współpracujące z podmiotem prowadzącym Schronisko w tym zakresie.*

W ocenie organu nadzoru ww. regulacja Programu nie realizuje prawidłowo delegacji ustawowej. Należy wskazać, że z art. 11a ust. 4 ustawy wynika, że 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, obowiązkową 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 przedmiotowa regulacja załącznika do uchwały narusza art. 11a ust. 4 ustawy.

Nadto, organ nadzoru podkreśla, iż pismem z dnia 28 lipca 2021 r. Zastępca Prezydenta Miasta Częstochowy złożył wyjaśnienia do wszczętego postępowania nadzorczego.

W przedmiotowym piśmie wskazano m. in, że *jest nieprzewidywalny charakter przedmiotowych zdarzeń oraz ilości zwierząt przyjmowanych do Schroniska, dlatego też kwota na poszczególne czynności jest na bieżąco przesuwana i korygowana w zależności od potrzeb, jednak kwota na wszystkie te zadania, tj. zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkową sterylizację lub kastrację zwierząt w schronisku dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, znakowanie psów przebywających w Schronisku, nie może być wyższa niż 1 200 000,00 zł.*

Podział środków na to zadanie jest transparentny poprzez zapisy umowy i bieżące sprawozdania w tym zakresie.

Należy zaznaczyć, że organ nadzoru dokonuje oceny legalności uchwały wyłącznie biorąc pod uwagę jej treść oraz obowiązujące przepisy prawa. Organ nadzoru nie bada celowości wprowadzenia konkretnych rozwiązań w uchwale, gdyż nadzór celowościowy jest niedopuszczalny w świetle obowiązujących przepisów prawa, co wynika wprost z przepisu art. 171 Konstytucji RP oraz przepisu art. 85 ustawy o samorządzie gminnym. Realizacja kilku zadań wynikających z przedmiotowego Programu nie zwalnia organu stanowiącego gminy z odpowiedniego skalkulowania i wskazania, jaka wysokość środków finansowych zostanie przeznaczona na realizację poszczególnych (konkretnych) zadań. Organ nadzoru w pełni podziela wyżej już powołane stanowisko sądów administracyjnych, zgodnie z którym – *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.* Z treści załącznika do uchwały nie można wywieść konkretnej kwoty przeznaczonej na realizację poszczególnych zadań określonych § 11 pkt 1 załącznika do uchwały. Z regulacji § 11 pkt 1 załącznika do uchwały jedynie wynika, że na realizację wymienionych zadań gmina przeznaczy łącznie kwotę 1.200.000,00 zł. Wobec powyższego, nie można uznać, że w omawianym Programie prawidłowo określono sposób wydatkowania środków na jego realizację.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 639.XLVI.2021 Rady Miasta Częstochowy z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Częstochowy na 2021 rok, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego