

Projekt

Wójta Gminy Miedźno z dnia 2 czerwca 2021 r.

**UCHWAŁA NR ___/___/2021
RADY GMINY MIEDŹNO**

z dnia 2021 r.

w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.), **Rada Gminy Miedźno**

uchwala, co następuje:

§ 1. Postanawia się wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego o nr NPII.4131.1.447.2021 z dnia 29 kwietnia 2021 r, w przedmiocie stwierdzenia nieważności w całości uchwały nr 177/XXII/2021 Rady Gminy Miedźno z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Miedźno w 2021 roku.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. (t.j. Dz.U. 2020 poz. 638) 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.

Dnia 26 marca 2021 r. Rada Gminy Miedźno podjęła uchwałę nr 177/XXII/2021 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Miedźno w 2021 roku.

Wojewoda Śląski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie zn. NP.II.4131.1.447.2021 stwierdził w całości nieważność uchwały nr 177/XXII/2021 Rady Gminy Miedźno z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Miedźno w 2021 roku.

Stwierdzenie nieważności uchwały opierało się m.in. na uznaniu za nieprawidłową regulację dotyczącą zapewnienia opieki nad kotami wolno żyjącymi, poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, kastracji i sterylizacji zwierząt w schroniskach oraz wskazania środków finansowych przeznaczonych na jego realizację.

W pierwszej kolejności nie sposób się zgodzić z tezą stawianą przez organ nadzoru jakoby wszystkie normy zawarte w programie miały być normami generalnymi i abstrakcyjnymi i jako takie winny spełniać stawiane tym normom wymagania. Wprawdzie aktualna linia orzecznicza sądów administracyjnych słusznie stoi na stanowisku, że program opieki nad zwierzętami jest aktem prawa miejscowego, jednak należy pamiętać, że wystarczy by jedna norma w akcie miała charakter generalny i abstrakcyjny, by cały akt wymagał dla swojego wejścia w życie ogłoszenia z uwagi na to, że ma powszechnie obowiązywać na terenie gminy. Nie może to przesądzać jednakże automatycznie, iż wszystkie normy zawarte w akcie prawa miejscowego mają charakter przepisów powszechnie obowiązującego prawa (prawa miejscowego).

Norma wyrażona w art.11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. nie stanowi postawy do wydania przepisów powszechnie obowiązujących w postaci norm abstrakcyjno-generalnych skierowanych do nieokreślonego adresata (spoza struktury organizacyjnej gminy), gdyż nie sposób wskazać kto miałby być adresatem normy dotyczącej zapewnienia opieki nad kotami wolno żyjącymi. Co za tym idzie nie było konieczne szczegółowe opisywanie czynności podejmowanych w ramach zapewnienia tym kotom opieki. Podkreślenia wymaga, że skoro nie wskazano żadnego podmiotu spoza struktury organizacyjnej gminy przy jednoczesnym wskazaniu, że wykonanie uchwały powierza się wójtowi, wynika stąd, że jego wykonanie nastąpi w ramach struktury organizacyjnej zarządzanej przez wójta i przez niego zostaną wyznaczone osoby odpowiedzialne za realizację zadania. Przy takim sposobie organizacji nie byłoby możliwe konkretne wskazanie podmiotów czy pracowników urzędu, bowiem taka regulacja wkraczałaby w zakres kompetencji wójta jako organu wykonawczego. Warto również wskazać, że z normy zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. nie wynika, by kwestia zapewnienia opieki nad kotami wolno żyjącymi wymagała szczegółowego uregulowania, wykraczającego poza to w jaki sposób została ona uregulowana w programie uchwalonym przez Radę Gminy.

Nie sposób zgodzić się z wykładnią art. 11a ust. 2 pkt 5 u.o.z. jakoby konieczne było szczegółowe opisanie czynności składających się na „poszukiwanie właścicieli”. Skoro bowiem zgodnie z art. 11a ust. 4 u.o.z. realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt to oczywistym jest, że ten podmiot profesjonalnie zajmujący się opieką nad bezdomnymi zwierzętami posiada wiedzę i doświadczenie niezbędne do efektywnego poszukiwania właścicieli dla zwierząt bezdomnych. Szczegółowe opisywanie w uchwale czynności, jakich schronisko miałoby dokonywać stanowiłoby nadmierną ingerencję w działalność schroniska, a co więcej Rada Gminy, nie posiadając profesjonalnej wiedzy w tym zakresie mogłaby narzucić schronisku konieczność podejmowania działań nieefektywnych i nieadekwatnych do lokalnie istniejących warunków.

Za nieprawidłową należy również uznać dokonaną przez organ nadzoru wykładnię art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z., jakoby dla jego prawidłowej realizacji konieczne było wskazanie konkretnych czynności, jakie miałyby być dokonywane w celu realizacji zadania polegającego na kastracji zwierząt przebywających w schronisku. Dla spełnienia ustawowych wymogów wskazanych w art. 11a ust. 2 pkt 4 i 6 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt wystarczające jest stwierdzenie, że czynności te będą odbywały się w schronisku dla zwierząt. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w schronisku zatrudniony jest lekarz weterynarii, który posiada stosowne umiejętności i uprawnienia do przeprowadzania tego typu zabiegów (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Krakowie z dnia 18 stycznia 2018 r. II SA/Kr 1403/17, Lex nr 2442185). Taka właśnie regulacja znalazła się w uchwale i jest ona wystarczająco szczegółowa dla realizacji dyspozycji wskazanego przepisu.

Nieprawidłowo organ nadzoru ocenił sposób podziału środków na realizację zadania. Zgodnie z art. 11a ust. 5 Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Przedmiotowa uchwała takie wskazanie zawiera. Fakt połączenia wydatków na realizację zadań wykonywanych przez jeden podmiot m.in. schronisko ma na celu zapewnienie większej elastyczności w dysponowaniu tą częścią środków przeznaczonych na finansowanie realizacji programu, jednocześnie zakreślając granice tej swobody. Przytoczony przepis ma charakter ogólny i nie sposób z niego wywieść, na jakim poziomie szczegółowości miałyby być zawarte w nim wskazanie wysokości środków.

Na marginesie warto wskazać, że niesłusznie organ nadzoru zarzuca wadliwość sformułowaniu, iż realizacja środków będzie dokonywana w miarę posiadanych środków budżetowych. Zapis ten nie sugeruje, że w razie braku środków gmina nie będzie realizować swoich ustawowych zadań a jedynie ma na celu powiązanie aktu o charakterze programowym i na swój sposób organizatorskim z budżetem gminy, który jest zgodnie z ustawą o finansach publicznych podstawą gospodarki finansowej gminy.

Niesłusznie organ nadzoru zarzuca nieprawidłowe wskazanie gabinetu leczniczego wykonującego zadania na zlecenie gminy. W uchwale został podany konkretny podmiot a użycie sformułowania w § 2 pkt 1 „w tym” daje gminie możliwość zaangażowania w realizację zadań wynikających z programu innych podmiotów leczniczych m.in. w razie czasowej niemożności ich wykonywania przez podmiot wskazany w uchwale. Regulacja taka ma na celu zapewnienie ciągłości wykonywanych świadczeń i nie może zostać uznana za wadliwą.

W ocenie Rady Gminy przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze wkracza w nieuprawniony sposób w samodzielność gminy, naruszając w ten sposób przepis art. 85 ustawy o samorządzie gminnym. Działalność organu nadzoru ograniczona jest bowiem ustawowo do kryterium legalności. Z kolei w zakresie realizacji swoich zadań gmina jest samodzielna a samodzielność jej podlega ochronie sądowej zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zasada samodzielności gminy sprawia, że kryterium zgodności z prawem stanowiące wyłączne kryterium oceny działalności gminy przez organy nadzoru musi być rozumiane ściśle. Jak słusznie wskazuje się w doktrynie „Jedynym kryterium wykonywania nadzoru, o którym mowa w rozdziale 10, jest legalność (por. tezę 5). Dokonując wykładni przepisów dotyczących nadzoru nad działalnością gminną, należy zatem mieć na względzie, że kreują one instytucje mające przede wszystkim zapewnić zgodne z prawem wykonywanie zadań publicznych przez organy gminy (A. Wiktorowska, *Prawne...*, s. 210).

Zgodnie z art. 98 ust. 3 u.s.g. do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze.

W związku z powyższym, Rada Gminy Miedźno postanowiła o wniesieniu skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.