



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 kwietnia 2023 r.

Poz. 3353

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.396.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 13 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr BR.0007.XLVII.290.2023 Rady Gminy Jejkowice z dnia 13 marca 2023 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jejkowice w 2023 r., w całości, jako niezgodnej z art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. 2022 r. poz. 572 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 marca 2023 r. Rada Gminy Jejkowice przyjęła uchwałę Nr BR.0007.XLVII.290.2023 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jejkowice w 2023 r. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 14 marca 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jest ona niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 11a ustawy, zgodnie z którym: „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”. W myśl art. 11a ust. 2 ustawy program taki obejmuje:

- 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.

Dodatkowo, zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy, każdy program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

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 ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

W kontekście powyższych rozważań oraz biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu o ww. delegację ustawową stwierdzić należy, iż Program przyjęty przez Radę Gminy Jejkowice nie spełnia przesłanek określonych w przepisach ustawy. Ustawodawca w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy enumeratywnie wskazał zakres regulacji, która winna być unormowana w powyższym programie. Ze sformułowania „program obejmuje w szczególności” oraz „program zawiera wskazanie” nie można wyprowadzać wniosku o fakultatywnym zakresie jego regulacji w odniesieniu do kwestii, które powinny być określone. Zakres swobody rady gminy w tym przypadku nie oznacza możliwości odstąpienia od uregulowania spraw, które powinny być określone w programie, lecz zobowiązuje do określenia w nim wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów.

Analizując powyższe regulacje kwestionowanej uchwały należy stwierdzić, że, o ile realizacja delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy nie wymaga formułowania żadnych zasad postępowania, a jedynie wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, to już w przypadku pozostałych zagadnień, staje się konieczne wyraźne i konkretne uregulowanie norm postępowania podmiotów realizujących zadania. Dla uznania prawidłowości uregulowań – powinny być one w uchwale odpowiednio doprecyzowane. Z przepisów uchwały musi wynikać, jakie konkretne działania powinny być podjęte, przez kogo i w jaki sposób - celem zrealizowania nałożonych przez ustawodawcę zadań w zakresie opieki nad zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt. Tymczasem przedmiotowa uchwała w zakresie realizacji zadania polegającego na:

- opiece nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania;
- poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt;

nie spełnia powyższych wymogów.

Rada gminy na podstawie upoważnienia ustawowego określonego przepisem art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy zobligowana jest do określenia w Programie kwestii opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. Tymczasem unormowaniami § 5 załącznika do uchwały Rada przewidziała, że:

Gmina Jejkowice zapewnia i organizuje opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie poprzez:

1) zakup i wydawanie karmy karmicielom kotów wolno żyjących w okresie zimowym, kiedy występują temperatury ujemne i w okresie letnim, kiedy są susze,

2) podejmowanie interwencji w sprawach kotów wolno żyjących przy udziale organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt.

Przepisem § 5 pkt 2 załącznika do uchwały Rada ogólnie wskazała, że będą podejmowane interwencje w sprawach kotów wolno żyjących przy udziale organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Rada nie dookreśliła, na czym te interwencje miałyby polegać i zakres jakich spraw miałyby one obejmować. Nie jest też dookreślone, w jaki sposób miałyby one przebiegać. Tym samym nie jest możliwym stwierdzenie, że „interwencje”, o których mowa w uchwale to element opieki nad kotami wolnożyjącymi – określenia której wymaga art. 11a ust. 1 pkt 2 ustawy. Należy stwierdzić, że Rada nie zawarła w uchwale konkretnych zasad w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi. Przepis § 5 załącznika do uchwały nie normuje żadnych reguł postępowania w ramach wykonywania powyższych czynności. Należy podkreślić, że bez uregulowania konkretnych zachowań podmiotów zobowiązanych do opieki nad kotami wolno żyjącymi, nie sposób prawidłowo wykonać uchwałę, a tym samym zrealizować zadanie, które na Gminę nakłada ustawodawca. W orzecznictwie podkreśla się, iż program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy uchwalany jest na jeden rok, a w konsekwencji musi być

dostosowany do warunków i okoliczności występujących oraz przewidywanych w danym roku, i nie można mu nadawać charakteru ogólnych ram, które wymagałyby dalszej konkretyzacji. Program stanowi bowiem podstawę realizacji określonych zadań i koniecznym jest skonkretyzowanie sposobu ich realizacji. Tymczasem Program w ww. zakresie nie zawiera żadnych konkretnych treści normatywnych formułujących zasady i tryb postępowania przewidzianych dla podmiotów realizujących to zadanie czy dla mieszkańców.

Jak stwierdził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 16 stycznia 2020 r.: *Zdaniem Sądu przepis art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy nakładający na gminę obowiązek zapewnienia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym poprzez ich dokarmianie, wymaga takiego dookreślenia na poziomie regulacji lokalnej, która umożliwi realne wykonanie ustanowionego w nim zadania. Oznacza to, że rada gminy ma obowiązek skonkretyzowania tego postanowienia nie tylko poprzez wskazanie działań, jakie w zakresie danego zadania miałyby być podejmowane, ale również podmiotów odpowiedzialnych za umożliwienie ich realizacji. Wprawdzie Sąd dostrzega, że w ostatnim ze wspomnianych aspektów ustawodawca - odmiennie niż to uczynił np. w pkt 7 art. 11a ust. 2 ustawy - nie przewidział wprost konieczności wskazania konkretnego podmiotu odpowiedzialnego za realizację wskazanego w tym przepisie zadania z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, to jednak nie stanowi to argumentu a contrario za tym, by stosownej regulacji w takim względzie zabrakło na gruncie zakwestionowanego postanowienia skarżonego Planu. Jego brak czyni bowiem przepis nader ogólnym, a wręcz blankietowym, co uniemożliwia jego adresatom, a więc de facto całej społeczności gminy, jego skuteczne zastosowanie. Wobec tego, że kwestia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym polegająca na ich dokarmianiu, została zaliczona do elementów obligatoryjnych kontrolowanej uchwały, to nieuregulowanie tej kwestii, czy też - co miało miejsce w niniejszym przypadku - niepełne uregulowanie tego zagadnienia jest istotną wadą prawną i uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.* (sygn. akt IV SA/Wa 2541/19, LEX nr 3059199, por. także wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2020 r., IV SA/Wa 2532/19, LEX nr 3059267). Jak słusznie zwrócił uwagę NSA w wyroku z 30.07.2019 r., (sygn. akt II OSK 1754/18, LEX nr 2706464) *W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na "wykonawczy", konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i stąd też taki charakter programu nie będzie zachowany jeśli nie zostaną w nim wskazane konkretne podmioty realizujące te zadania. Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia realizację zadań wynikających z programu (por. wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1667/11, LEX 975201).*

Tym samym uchwała nie realizuje w pełni delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Rada Gminy Jejkowice, realizując upoważnienie ustawowe wynikające z art. art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, przepisem § 8 załącznika do uchwały postanowiła, że:

Poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt realizując:

1. schronisko poprzez prowadzenie działań zmierzających do pozyskiwania nowych właścicieli i oddawania do adopcji bezdomnych zwierząt osobom zainteresowanym i zdolnym zapewnić im należyte warunki bytowania.

2. organizacje społeczne, stowarzyszenia, fundacje poprzez prowadzenie akcji adopcyjnej.

W ocenie organu nadzoru, przyjęte przez Radę Gminy regulacje – poza wskazaniem podmiotu odpowiedzialnego za realizację tego zadania - w żaden sposób nie konkretyzują czynności podejmowanych dla realizacji tego zadania. W ocenie organu nadzoru tak sformułowane regulacje uchwały są niewystarczające dla uznania o pełnej realizacji delegacji ustawowej. Nie określono w żaden sposób, na czym będą polegały działania zmierzające do pozyskiwania nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt i oddania ich do adopcji osobom zainteresowanym. W żaden sposób nie dookreślono również, w jaki sposób miałyby przebiegać promocja adopcji bezdomnych zwierząt, czy poprzez: stronę internetową, wolontariuszy, portale społeczne i imprezy zewnętrzne. W ocenie organu nadzoru regulacje uchwały w ogóle nie wskazują na konkretne działania, jakie zobowiązane są podjąć podmioty dla zrealizowania zadania polegającego na poszukiwaniu nowych właścicieli – co zgodnie z delegacją ustawową zawartą art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy powinno zostać ujęte w Programie.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest to uchwała, która w swoich zapisach powinna wyznaczać w sposób jasny i wyczerpujący konkretne kierunki działania organów gminy. Program to plan, układ zamierzonych czynności, założenia, cele działania (por. Słownik języka polskiego pod red. E. Sobol Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002r. s. 753). Zatem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt to roczny plan zamierzonych

czynności, bądź założeń, celów działania. Program ma charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Powierzchnowe i wybiórcze uregulowanie poszczególnych części programu niweczy zatem podstawowy cel, dla którego jest on podejmowany, a więc ustalenia pewnych kierunków i sposobu wykonywania zadania własnego gminy, jakim jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie na terenie Gminy (art. 11 ust. 1 ustawy). Niewypełnienie tego obowiązku musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ta bowiem musi zawierać wszystkie elementy wskazane w ustawie (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 stycznia 2016 r. sygn. akt II SA/Gl 740/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Jejkowice nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 ustawy.

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 BR.0007.XLVII.290.2023 Rady Gminy Jejkowice z dnia 13 marca 2023 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jejkowice w 2023 r. 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz