



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 maja 2023 r.

Poz. 3908

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.495.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/390/2023 Rady Miasta i Gminy w Pilicy z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w 2023 roku, 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 28 marca 2023 r. Rada Miasta i Gminy w Pilicy przyjęła uchwałę Nr LVII/390/2023 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w 2023 roku.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 31 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 o ochronie zwierząt, dalej jako „ustawa”, 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 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 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 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 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:

- poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt,
 - usypianiu ślepych miotów,
- nie spełnia powyższych wymogów.

Rada Miasta i Gminy w Pilicy realizując upoważnienie ustawowe wynikające z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy przepisem pkt 5 załącznika do uchwały postanowiła, że:

Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt realizowane będzie przez Podmiot realizujący Program, tj. Pan Rafał Żmuda prowadzący działalność gospodarczą w oparciu o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej pod nr NIP 6492078398. Podmiot we własnym zakresie podejmuje działania zmierzające do pozyskania nowych właścicieli dla zwierząt w celu oddania ich do adopcji. Informacje o bezdomnych zwierzętach odłowionych z terenu gminy Pilica zamieszczane będą na stronach internetowych schroniska oraz Urzędu Miasta i Gminy Pilica.

W ocenie organu nadzoru tak sformułowane regulacje uchwały są niewystarczające dla uznania o pełnej realizacji delegacji ustawowej. Przy określeniu tego zadania Rada Miasta i Gminy w Pilicy wskazała, że podmiotem odpowiedzialnym za realizację tego zadania, będzie:

- podmiot realizujący Program, tj. Pan Rafał Żmuda prowadzący działalność gospodarczą w oparciu o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej pod nr NIP 6492078398.

Uchwała nie określa w sposób wyczerpujący, na czym będą polegały działania zmierzające do pozyskiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Należy bowiem zauważyć, że Rada uczyniła to jedynie w stosunku do „bezdolnych zwierząt odłowionych z terenu gminy Pilica” – wskazując, że informacje o tych zwierzętach będą zamieszczane na stronach internetowych schroniska oraz Urzędu. Natomiast w odniesieniu do „bezdolnych zwierząt” Rada postanowiła, że ww. podmiot *we własnym zakresie podejmuje działania zmierzające do pozyskania nowych właścicieli dla zwierząt w celu oddania ich do adopcji*. Tym samym Rada w sposób niedopuszczalny przekazała prawo do rozstrzygania w tym zakresie, podmiotowi prawa prywatnego. Należy bowiem zauważyć, że art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt do tzw. zwierząt bezdomnych zalicza zwierzęta (jednak należące wyłącznie do kategorii domowych lub gospodarskich), które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich „właściciela” lub innej osoby, pod której pieczęcią trwale dotąd pozostawały. Przepis ten nie przewiduje, że zwierzętami bezdomnymi są jedynie zwierzęta (domowe lub gospodarskie), które zostały „odłowione”. Analizując definicję zwierząt bezdomnych, można zauważyć bowiem, że została ona sformułowana pod kątem sposobu utraty władztwa nad nimi, a nie sposobu objęcia ich w posiadanie. W konsekwencji należy uznać, że regulacje uchwały w nie wskazują w wystarczający sposób na konkretne działania, jakie zobowiązany jest podjąć podmiot dla zrealizowania zadania polegającego na poszukiwaniu nowych właścicieli dla wszystkich bezdomnych zwierząt – co zgodnie z delegacją ustawową zawartą art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, Program powinien zawierać.

W ocenie organu nadzoru również i norma pkt 6 załącznika do uchwały nie została sformułowana w wystarczająco wyczerpujący sposób, aby uznać, że w pełni realizuje ona delegację ustawową wynikającą z przepisu art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, to jest nie określa prawidłowo kwestii usypiania ślepych miotów. W treści wskazanego przepisu wskazano, że:

Usypianie ślepych miotów bezdomnych psów i kotów, którym nie ma możliwości zapewnienia opieki lub ze względu na zły stan zdrowia, zgłoszonych do tutejszego urzędu przez mieszkańców gminy Pilica, będzie prowadzone przez podmiot – Pan Rafał Żmuda prowadzący działalność p.n. Schronisko dla zwierząt Rafał Żmuda z siedzibą w Zawierciu przy ul. Podmiejskiej 51B w oparciu o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej pod nr NIP 6492078398, na podstawie zawartej umowy, oraz pomoc weterynaryjną świadczoną przez Przychodnię Weterynaryjną Artur Grabowski z siedzibą w Żarkach ul. Mostowa, z którą Pan Rafał Żmuda ma podpisaną umowę. Lekarz weterynarii – Pan Artur Grabowski, potwierdzi każdorazowo w formie pisemnej przekazanie zwierzęcia do zakładu utylizacji.

W ocenie organu nadzoru regulacja przyjęta przez Radę Miasta i Gminy w Pilicy stanowi niewypełnienie delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy z uwagi na ograniczenie zabiegu usypiania ślepych miotów jedynie do psów i kotów. Rada, uchwalając niniejszą regulację powinna mieć na względzie przede wszystkim treść art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Dyspozycja wspomnianego przepisu nakłada na gminę obowiązek zapewnienia usypiania ślepych miotów, co oznacza – biorąc pod uwagę, że przedmiotem programu, o którym mowa w art. 11a ust. 1 ustawy, są działania mające na celu zapewnienie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieżenie bezdomności zwierząt – że regulacje te muszą znaleźć swe odniesienie do wszystkich zwierząt (domowych i gospodarskich) bez jakiegokolwiek ograniczenia gatunkowego. Przyjęcie ograniczenia zwierząt dwóch gatunków: pies i kot spowoduje, że w stosunku do miotów innych zwierząt niż psy lub koty, Gmina nie będzie realizować ustawowego obowiązku. Natomiast, gdyby zamiarem ustawodawcy było dopuszczenie możliwości wprowadzania takich ograniczeń, dałby temu wyraz poprzez odpowiednią redakcję przepisu. Powyższy pogląd znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 10 lutego 2023 roku (sygn. akt II SA/Łd 1002/22, LEX nr 3503160) stwierdził: *orzecznictwie nie pozostawia się wątpliwości co do tego, że działający w ramach delegacji ustawowej lokalny prawodawca nie jest upoważniony do wprowadzania takiego ograniczenia. Skoro bowiem stosownie do art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z., program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje usypianie ślepych miotów zwierząt a jednocześnie ustawa nie określa jakich gatunków zwierząt usypianie ma dotyczyć, to ograniczenie w programie zabiegów usypiania ślepych miotów jedynie do psów i kotów, pozostaje w sprzeczności z delegacją ustawową z art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. (por. np. wyrok WSA w Krakowie z 21 października 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 910/21, publ. CBOSA).*”

W konsekwencji należy uznać, że regulacja pkt 6 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „psów i kotów” wprowadza ograniczenie, którego kompetencja nie wynika z treści wskazanego art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa, polegające na niewyczerpującym zrealizowaniu delegacji ustawowej.

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. Powierzchowne 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).

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 LVII/390/2023 Rady Miasta i Gminy w Pilicy z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w 2023 roku, 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