



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 czerwca 2023 r.

Poz. 4863

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.631.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 czerwca 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 LIX/607/23 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Wodzisławia Śląskiego w 2023 roku – w całości – jako niezgodnej 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 26 kwietnia 2023 r. Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego przyjęła uchwałę Nr LIX/607/23 sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Wodzisławia Śląskiego w 2023 roku.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 2 maja 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.

Uchwała podejmowana w oparciu o ww. przepisy ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. 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, nie spełnia powyższych wymogów.

Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego, realizując upoważnienie ustawowe wynikające z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, przepisem § 6 załącznika do uchwały postanowiła, że:

Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt z terenu Miasta Wodzisławia Śląskiego realizują:

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) *Służby Komunalne Miasta poprzez umieszczenie informacji na temat poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt na stronach internetowych i/lub portalach społecznościowych.*

W ocenie organu nadzoru tak sformułowane regulacje uchwały są niewystarczające dla uznania o pełnej realizacji delegacji ustawowej. Przy określeniu tego zadania Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego wskazała, że podmiotami odpowiedzialnymi za realizację tego zadania, będą:

- *schronisko – przez które przepis § 1 pkt 2 załącznika do uchwały rozumie: Schronisko dla bezdomnych zwierząt zlokalizowane w Miedarach przy ulicy 1 Maja 76 prowadzone przez Pana Mariusza Jurczyka, działającego pod nazwą „Firma Handlowo-Uslugowa Jurczyk Mariusz” z siedzibą przy ulicy Strumień – Wierczki w Zawierciu.*

- *Służby Komunalne Miasta.*

Uchwała jednak nie określa w sposób wyczerpujący, na czym będą polegały działania zmierzające do pozyskiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

Należy bowiem zauważyć, że Rada w odniesieniu do konkretnie wskazanego podmiotu „schroniska” postanowiła, że nastąpi to poprzez *prowadzenie działań zmierzających do pozyskiwania nowych właścicieli i oddawania do adopcji bezdomnych zwierząt osobom zainteresowanym i zdolnym zapewnić im należyte warunki bytowania*. Rada Miejska wskazała jedynie, że schronisko będzie prowadziło działania zmierzające do uzyskania danego celu, niemniej jednak nie określiła w żaden sposób, jakie miałyby być te „działania”. Tym samym Rada w sposób niedopuszczalny przekazała prawo do rozstrzygania w tym zakresie, podmiotowi prawa prywatnego.

Konkretnie natomiast działania w ww. zakresie Rada Miejska przewidziała w odniesieniu do „Służb Komunalnych Miasta” – wskazując, że mają one polegać na *umieszczeniu informacji na temat poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt na stronach internetowych i/lub portalach społecznościowych*. W ocenie organu nadzoru jednak tak sformułowana norma prawna nie może być uznana za prawidłową. Rada Miejska w omawianej regulacji uchwały określiła w sposób niejasny i nieprecyzyjny podmiot podejmujący te działania, gdyż posłużyła się niedookreślonym prawnie sformułowaniem: „Służby Komunalne Miasta”.

Z ww. sformułowania uchwały, nie można wywieść, kim są „Służby Komunalne Miasta”, w jakich strukturach organizacyjnych Gminy funkcjonują i komu podlegają. Brak określoności sformułowania: „Służby Komunalne Miasta” powoduje, że nie jest wiadomym, jaki podmiot będzie odpowiedzialny za realizację zadania polegającego na: *umieszczeniu informacji na temat poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt na stronach internetowych i/lub portalach społecznościowych*.

Należy zaznaczyć, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z ww. art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (art. 7 Konstytucji RP), precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Adresat przepisu aktu prawa miejscowego powinien wiedzieć, jakie obowiązki zostały na niego nałożone.

Rada gminy – w celu wypełnienia normy przepisu art. 11a ust. 2 ustawy – powinna zatem wskazać *expressis verbis* konkretny podmiot (podmioty) realizujący ustawowy nakaz poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Przyjęcie powyższej regulacji uchwały spowoduje, że wskazanie konkretnych podmiotów realizujących – obok Schroniska – te obowiązki będzie możliwe dopiero na etapie wykonywania uchwały.

Tymczasem jak słusznie zwrócił uwagę NSA w wyroku z 30.07.2019 r., (sygn. akt II OSK 1754/18, LEX nr 2706464) W orzecnictwie 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).

W konsekwencji należy uznać, że regulacje uchwały w nie wskazują w jasny i wystarczający sposób na konkretne działania, jakie zobowiązany jest podjąć podmiot dla zrealizowania zadania polegającego na poszukiwaniu nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt – co zgodnie z delegacją ustawową zawartą art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, Program powinien zawierać.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada Miejska nieprecyzyjnym zwrotem „Służby Komunalne Miasta” posłużyła się również w innych regulacjach uchwały (§ 1 pkt 5, § 2 pkt 1 i 2, § 4 pkt 1 lit. e, § 7 pkt 2 załącznika do uchwały). Wobec niespełnienia przez ww. zwrot wymogu określoności prawa, również i te regulacje należy uznać za istotnie naruszające prawo.

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 wypływanie 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).

Niezależnie od powyższego za niezgodne z prawem należy uznać regulacje § 1 ust. 1 pkt 4, § 3 ust. 1 i 3, § 4 pkt 2 lit. a, § 5 ust. 2 załącznika do uchwały, w zakresie sformułowania: „Ochrony Środowiska”.

W ocenie organu nadzoru regulacje te w zakresie, w jakim Rada wskazuje w nich na realizatora określonych zadań jednostkę organizacyjną Urzędu, to jest: *Wydział Ochrony Środowiska*, istotnie naruszają prawo. Wskazując konkretny wydział urzędu, realizujący zadania przewidziane w przedmiotowym Programie Rada przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia oraz wkroczyła w sferę uprawnień Prezydenta Miasta. W tym miejscu wskazać należy, iż stosownie do unormowania zawartego w art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt (prezydent) jest wykonawcą uchwał podjętych przez radę gminy, do niego należy również określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy i powierzenie jej wykonania Prezydentowi Miasta otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Prezydent, określając sposób wykonania uchwały, winien wyznaczyć osoby odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z tego aktu. Wskazać również należy, iż zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia, który określa między innymi strukturę i zakres zadań realizowanych przez poszczególne struktury organizacyjne urzędu gminy. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Zatem to Prezydent Miasta jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecania poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu zadań zmierzających do realizacji Programu. Nie ulega zatem wątpliwości, iż Rada Miejska przekroczyła kompetencję ustawową wynikającą z art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, a ponadto wkroczyła w zakres kompetencji organu wykonawczego gminy określony w ustawie o samorządzie gminnym.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 ustawy. Tym samym stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIX/607/23 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Wodzisławia Śląskiego w 2023 roku, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz