



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 października 2023 r.

Poz. 7412

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.970.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 września 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 55/XLVIII/2023 Rady Gminy Boronów z dnia 24 sierpnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Boronów w 2023 roku, w całości, jako niezgodnej z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. 2023 r. poz. 1580).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Boronów przyjęła uchwałę Nr 55/XLVIII/2023 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Boronów w 2023 roku.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 30 sierpnia 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 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.

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy Boronów nieprawidłowo zrealizowała delegację ustawową z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Na podstawie wskazanego przepisu rada gminy jest zobligowana do określenia w Programie kwestii opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. W § 5 Programu Rada postanowiła:

§ 5. Opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, poprzez:

1. Dokarmianie sfinansowane przez Gminę Boronów. Dokarmianie wolno żyjących kotów realizowane jest poprzez zakup i wydawanie karmy społecznym opiekunom, a w przypadku ich braku, wskazanym przez wójta pracownikom Urzędu, którzy będą ją wykladać w miejscach ich bytowania. Dokarmianie będzie odbywało się w okresie od 1 listopada do 31 marca.

2. Wylapywanie kotów wolno żyjących, które wymagają opieki lekarsko-weterynaryjnej i przewiezieniu ich do Gabinetu Weterynaryjnego „Zwierzyniec” lek. wet. Katarzyna Kożuch, ul. Wolności 38, 42-283 Boronów. Po zakończenia leczenia koty są wypuszczane w miejscu, w którym dotychczas bytowały.

Należy stwierdzić, że Rada nie zawarła w uchwale wyczerpujących zasad w zakresie opieki nad wolno żyjącymi kotami. W § 5 ust. 2 Programu Rada wskazała, iż *Wylapywanie kotów wolno żyjących, które wymagają opieki lekarsko-weterynaryjnej i przewiezieniu ich do Gabinetu Weterynaryjnego „Zwierzyniec” lek. wet. Katarzyna Kożuch, ul. Wolności 38, 42-283 Boronów. Po zakończenia leczenia koty są wypuszczane w miejscu, w którym dotychczas bytowały.* Z tak sformułowanego przepisu nie wynika który podmiot będzie wylapywał wolno żyjące koty wymagające opieki lekarsko-weterynaryjnej i przewoził je do ww. Gabinetu. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jako akt prawa miejscowego winien zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Bez wskazania podmiotu realizującego to zadanie, 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. 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 stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Ponadto, organ nadzoru stwierdził nieprawidłowości w zakresie uregulowania materii dotyczącej zakresu zastosowania Programu. Rada Gminy Boronów w § 1 Programu postanowiła, iż: *Niniejszy program ma zastosowanie do wszystkich zwierząt bezdomnych w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2022 poz. 572), przebywających na terenie Gminy Boronów.* Tymczasem zgodnie z art. 11a ust. 1 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.* Uchwalony program w swojej treści, uwzględniając delegację z art. 11a ust. 2 ustawy, powinien mieć zastosowanie nie tylko w stosunku do bezdomnych zwierząt, ale również innych zwierząt, w tym kotów wolno żyjących. Wobec czego, zdaniem organu nadzoru, powyższą regulację należy uznać za niezgodną z prawem.

Ponadto wątpliwości organu nadzoru budzi również regulacja zawarta w § 4 pkt 2 i 3 Programu. W przepisach tych Rada postanowiła, iż:

2) *Zgłoszenia o zwierzętach przebywających na terenach ogólnie dostępnych w obrębie Gminy, co do których istnieje przypuszczenie, że są zwierzętami bezdomnymi, przyjmować będzie Gmina Boronów, która podejmie działania zmierzające do ustalenia właściciela bądź opiekuna zwierząt.*

3) *W przypadku nieustalenia właściciela bądź opiekuna zwierzęcia, o którym mowa w pkt. 2 Gmina podejmuje działania zmierzające do odłowienia zwierzęcia i umieszczenia w schronisku dla zwierząt.*

Zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy odławianie bezdomnych zwierząt jest obligatoryjnym elementem programu. Gmina zatem po przyjęciu zgłoszenia o zwierzętach przebywających na terenie Gminy, co do których istnieje przypuszczenie, że są zwierzętami bezdomnymi winna podjąć działania zmierzające do ich odłowienia i przewiezienia do schroniska dla bezdomnych zwierząt. A nie – jak Rada postanowiła w § 4 pkt 2 i 3 Programu – najpierw podejmować działania zmierzające do ustalenia właściciela bądź opiekuna zwierząt. Nie wiadomo bowiem, w jaki sposób gmina, w przypadku nieustalenia właściciela lub opiekuna tych zwierząt dokona jego odłowienia w celu przewiezienia go do schroniska.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały 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