



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 listopada 2023 r.

Poz. 8313

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1077.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 października 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 1245/LXXIX/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 28 września 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Sosnowca w 2023 roku”, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 572 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 września 2023 r. Rada Miejska w Sosnowcu podjęła uchwałę Nr 1245/LXXIX/2023 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Sosnowca w 2023 roku”, dalej jako „Program”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1-3 ustawy:

1. 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.

2. Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności:

- 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.*
- 3. Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie.*

Zdaniem organu nadzoru, uchwalony przedmiotową uchwałą Program nie spełnia ustawowych przesłanek określonych w przepisach ustawy. Ustawodawca w art. 11a ust. 2 i ust. 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.

Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy program obejmować ma zadanie polegające na usypianiu ślepych miotów. Tymczasem przepisem § 8 ust. 1 Programu Rada wskazała, że *Usypianie bezdomnych, ślepych miotów zwierząt z terenu miasta realizowane jest całodobowo poprzez podmiot rokrocznie wyłaniany w postępowaniu przetargowym*.

Z tak sformułowanego przepisu nie sposób także wywieść, jaki zakres obowiązków będzie ciążył na podmiocie wykonującym to zadanie. 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. Należy jednak zauważyć, że w tym przepisie Rada nie określiła żadnych zasad postępowania przy realizacji zadania polegającego na usypianiu ślepych miotów, nie wskazała także, jakiemu podmiotowi zadanie określone art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy jest przekazane do realizacji. W przepisie bowiem odwołano się do bliżej nie określonego podmiotu, którego skonkretyzowanie będzie dopiero możliwe na etapie wykonania uchwały, co w przypadku aktu prawa miejscowego jest zabiegiem niedopuszczalnym.

Rada Miejska w Sosnowcu nie wypełniła zatem prawidłowo upoważnienia ustawowego określonego art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Wskazać również należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt odnosi się do zwierząt wolno żyjących i umieszczonych w schronisku. Powyższe oznacza, że zadanie to, polegające na usypianiu ślepych miotów, dotyczy zarówno ślepych miotów zwierząt bezdomnych jak również ślepych miotów kotów wolno żyjących. Nie można zawężyć zadań wynikających z programu tylko i wyłącznie do ślepych miotów zwierząt bezdomnych, jak to uczyniła Rada Miejska w § 8 ust. 1 Programu.

Podkreślenia wymaga iż przyjęty przez Radę Miejską w Sosnowcu Program nie określa w przepisach § 6 w sposób wyraźny i jednoznaczny podmiotu odpowiedzialnego za odławianie bezdomnych zwierząt oraz w § 7 Programu nie wskazuje konkretnego podmiotu, który zapewni całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Takie regulacje nie wypełniają zatem delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 3 i pkt 8 ustawy. W wyroku z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt Naczelny Sąd Administracyjny orzekł: „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., sygn. akt II OSK 1667/11).” Powyższe oznacza, że regulacje Programu we wskazanym zakresie są niepełne.

Ponadto organ nadzoru stwierdza także, że uchwała nie zawiera prawidłowych uregulowań w przedmiocie zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Rada przepisem § 7 Programu postanowiła, że *Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt polega na:*

- a) *Zabezpieczeniu zwierzęcia w Schronisku jeśli nie zachodzi potrzeba interwencji medycznej,*
- b) *W razie konieczności powiadomieniu lekarza weterynarii pełniącego całodobowy dyżur gdy zachodzi potrzeba dodatkowego obezwładnienia zwierzęcia,*
- c) *Dostarczeniu zwierzęcia do gabinetu weterynaryjnego w przypadku zwierząt domowych lub odpowiedniej placówki zajmującej się zwierzętami dzikimi w przypadku zwierząt leśnych i dzikich.*

W ocenie organu nadzoru redakcja przepisu § 7 Programu nie spełnia ustawowego wymogu zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Rada zapewniła całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych jedynie zwierzętom dzikim i domowym, pomijając pozostałe zwierzęta.

W art. 11a ust. 1 ustawy jest mowa, że program ma dotyczyć zwierząt bezdomnych. Pod tym pojęciem należy rozumieć zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały (art. 4 pkt 16 ustawy.) Jednak zwrócić należy uwagę, że ustawodawca precyzując poszczególne zadania w art. 11a ust. 2 ustawy posługuje się pojęciem „zwierząt bezdomnych” (pkt 1, 3, 5) oraz pojęciem „zwierząt” (pkt 8). Rozróżnienie to pozwala na przyjęcie, że ustawodawca opieki weterynaryjnej zakreślonej w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy nie zawęził tylko do zwierząt domowych i dzikich. Przepis ten nakłada na gminę obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej wszystkim zwierzętom, nie zaś jedynie zwierzętom domowym, dzikim i leśnym. *Ratio legis* wskazanego przepisu jest takie, aby każde poszkodowane zwierzę znalazło natychmiastową pomoc lekarską, bez zwłoki wynikającej np. z konieczności poszukiwania właściciela (zob. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r. sygn. akt II OSK 1503/17, Lex nr 2707516; wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 marca 2023 r. sygn. akt II SA/Łd 921/22, Lex nr 3527698). Konkludując, Rada w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy co oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

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 1245/LXXIX/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 28 września 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Sosnowca 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