



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 marca 2023 r.

Poz. 2617

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.342.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 marca 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 LXI/595/23 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Bobrowniki w roku 2023”, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. 2022 r. poz. 572 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 lutego 2023 r. Rada Gminy Bobrowniki przyjęła uchwałę Nr LXI/595/23 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Bobrowniki w roku 2023”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Bobrowniki w 2023 roku, dalej jako „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 lutego 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3245/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 725/17, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 516/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 października 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1036/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1014/19). 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), 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.*

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 i ust. 2 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. 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) *obligatoryjną 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.*

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.

Zdaniem organu nadzoru Rada w sposób sprzeczny w prawem uregulowała materię dotyczącą opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. W § 4 ust. 7 Programu Rada postanowiła:

Sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi na terenie Gminy, w tym ich dokarmianie w okresie od listopada do marca, realizowane będzie poprzez podejmowanie interwencji oraz zakup karmy i jej przekazywanie zarejestrowanym opiekunom społecznym. Zadania te realizowane będą również przez organizacje pozarządowe. Dokarmianie kotów wolno żyjących winno odbywać się przy uwzględnieniu następujących zasad:

- a) *koty wolno żyjące należy dokarmiać w jednym, stałym miejscu;*
- b) *koty wolno żyjące powinny być dokarmiane przynajmniej jeden raz dziennie;*
- c) *karmiciel kotów może starać się o przyznanie darmowej karmy w celu dokarmiania wolno żyjących kotów;*
- d) *karma zakupiona przez Gminę Bobrowniki przyznawana jest na podstawie otrzymanego zgłoszenia od karmiciela kotów;*
- e) *o przyznaniu karmy i terminie jej odbioru karmiciel powiadomiony zostanie telefonicznie na podany w zgłoszeniu nr telefonu;*
- f) *odmowy przyznania karmy dokonuje się pisemnie wraz z uzasadnieniem;*
- g) *karma będzie wydawana Karmicielowi kotów w Urzędzie, ul. Gminna 8, 42-583 Bobrowniki*
- h) *ilość wydawanej karmy będzie uzależniona od możliwości finansowych Gminy Bobrowniki, jednak nie będzie przekraczać następującej ilości: w okresie od listopada do marca – 1,0 kg karmy miesiąc/kota;*
- i) *karmiciel kotów potwierdza odebranie karmy w protokole zdawczo-odbiorczym sporządzonym przez Urząd.*

Rada Gminy Bobrowniki nie dookreśliła jednak, na czym podejmowanie interwencji miałyby polegać i zakres jakich spraw miałyby one obejmować – wobec czego nie sposób uznać, że te „interwencje” będą elementem „opieki” sprawowanej nad kotami wolno żyjącymi. Skutkuje to tym, że nieprawidłowo wskazano sposób, w jaki Gmina będzie realizować zadanie z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Program powinien z kolei zawierać konkretne działania, które będą miały na celu sprawowanie opieki na wolno żyjącymi kotami. Brak skonkretyzowania tych zadań skutkuje nieprawidłowym wypełnieniem delegacji ustawowej z uwagi na zbytnią ogólnikowość, co z kolei stanowi istotne naruszenie prawa.

Dalej, Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. W § 4 ust. 5 Programu Rada ustanowiła, że:

W przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, skutkujących koniecznością udzielenia pomocy weterynaryjnej, Gmina zapewni opiekę nad zranionymi lub chorymi zwierzętami w ramach umowy zawartej z Fundacją S.O.S dla Zwierząt prowadzącą schronisko, która posiada zawarte umowy z lecznicami weterynaryjnymi.

Tymczasem jak wynika z przepisu art. 11a ust 4 ustawy tylko niektóre z zadań wymienionych w art. 11a ust. 2 ustawy (ust. 2 pkt 3-6) mogą zostać powierzone do realizacji podmiotowi prowadzącemu schronisko. Opieka nad zwierzętami, które ucierpiały w wyniku zdarzeń drogowych do katalogu tego nie należy.

Powyższe oznacza, że w tym zakresie Rada również w sposób nieprawidłowy wypełniła delegację stawową, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Wypada dodać, że w ocenie organu nadzoru niewłaściwie ujęto w Programie także kwestię usypiania ślepych miotów – w § 8 Programu Rada przyjęła, że:

Usypianie ślepych miotów może nastąpić wyłącznie w sytuacjach wyjątkowych np. w przypadku chorych zwierząt. W innych przypadkach należy uzasadnić przyczynę oddania miotu do uspienia.

Zdaniem organu nadzoru wskazanie dodatkowych warunków brzegowych, od których zależy możliwość uspienia ślepego miotu skutkuje niewypełnieniem delegacji ustawowej, bowiem przepis art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy statuuje tylko jeden warunek – mianowicie miot przeznaczony do uspienia winien być ślepy.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXI/595/23 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Bobrowniki w roku 2023” – 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego
Elżbieta Żabicka-Łakomy