



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 06 kwietnia 2023 r.

Poz. 3025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.339.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 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 L/336/2023 Rady Gminy Mszana z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie uchwalenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Mszana w roku 2023 – 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 23 lutego 2023 r. Rada Gminy Mszana przyjęła uchwałę Nr L/336/2023 w sprawie uchwalenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Mszana w roku 2023. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 1 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 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 przekroczone 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:

- opiece nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie;
- poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt;
- usypianiu ślepych miotów

nie spełnia powyższych wymogów.

Rada gminy na podstawie upoważnienia ustawowego określonego przepisem art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy zobligowana jest do określenia w Programie kwestii opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. Tymczasem unormowaniami § 5 ust. 2 załącznika do uchwały Rada przewidziała, że:

§ 5 ust. 2 Sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie poprzez:

1) zakup i wydawanie karmy społecznym opiekunom kotów wolno żyjących poprzez Gabinet Weterynaryjny,

2) sterylizację/kastrację kotów wolno żyjących - w celu zmniejszenia ich populacji;

Koty wolno żyjące, bytujące na terenach wiejskich są elementem ekosystemu, a ich obecność zapobiega rozprzestrzenianiu się gryzoni (szczurów, myszy). Koty te nie są zwierzętami bezdomnymi, dlatego nie należy ich wylapywać ani wywozić, lecz stwarzać warunki bytowania w miejscach ich dotychczasowego schronienia. W okresie, gdy swobodnie żyjące koty nie mają możliwości zdobycia niezbędnej ilości pożywienia, powinny być dokarmiane.

Koty wolno żyjące nie są zwierzętami bezdomnymi i nie są odławiane na zasadach określonych w programie.

Biorąc pod uwagę treść normatywną ww. przepisu uchwały należy stwierdzić, że zadanie Gminy Mszana polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianiu sprowadza się do: zakupu i wydawania karmy społecznym opiekunom kotów wolno żyjących poprzez Gabinet Weterynaryjny oraz do sterylizacji/kastracji kotów wolno żyjących – w celu zmniejszenia ich populacji.

Należy stwierdzić, że Rada nie zawarła w uchwale konkretnych zasad w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi. Przepis § 5 załącznika do uchwały nie normuje żadnych reguł postępowania w ramach wykonywania powyższych czynności. Nie wskazuje np.: zasad, na jakich karma będzie wydawana społecznym opiekunom kotów wolnożyjących, w jaki sposób będą oni realizować obowiązek dokarmiania i co w przypadku, gdy go realizować nie będą – uchwała nie określa również sposobu monitorowania wykonania tychże obowiązków przez społecznych opiekunów. Z uchwały nie wynika też, w jakich konkretnie przypadkach, będzie następowało dokarmianie wolno żyjących kotów. Tym samym nie sposób ustalić, zaistnienie jakich okoliczności, będzie rodziło po stronie Gminy obowiązek dokarmiania wolno żyjących kotów. Uchwała nie precyzuje sposobu wykonywania pozostałych działań – to jest nie przewiduje żadnych zasad postępowania w przypadku sterylizowania i kastracji kotów wolno żyjących.

Oczywiście wyżej wskazane elementy do uregulowania w uchwale są podawane przez organ nadzoru jedynie tytułem przykładu, co oznacza, że nie muszą one bezwzględnie znaleźć się w tej uchwale. Niemniej jednak należy podkreślić, że bez uregulowania konkretnych zachowań podmiotów zobowiązanych do opieki nad kotami wolno żyjącymi, 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. Tymczasem Program w ww. zakresie nie zawiera żadnych konkretnych treści normatywnych formułujących zasady i tryb postępowania przewidzianych dla podmiotów realizujących to zadanie czy dla mieszkańców.

Uchwała nie wskazuje także, jaki konkretny podmiot będzie zapewniał realizację obowiązku sterylizacji i kastracji kotów wolno żyjących. Rada gminy – w celu wypełnienia normy przepisu art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy – powinna wskazać *expressis verbis* konkretny podmiot (podmioty) realizujący ustawowy nakaz zapewnienia opieki kotom wolno żyjącym w tym zakresie. 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.

Rada Gminy Mszana z kolei realizując upoważnienie ustawowe wynikające z art. art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy przepisem § 5 ust. 3 załącznika do uchwały postanowiła, że:

Poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt realizuje się poprzez:

- 1) *prowadzenie działań zmierzających do pozyskiwania nowych właścicieli i oddawania do adopcji bezdomnych zwierząt osobom zainteresowanym i zdolnym zapewnić im należyte warunki bytowania,*
- 2) *promocję adopcji bezdomnych zwierząt.*

W ocenie organu nadzoru tak sformułowane regulacje uchwały są niewystarczające dla uznania o pełnej realizacji delegacji ustawowej. Przede wszystkim przy określeniu tego zadania Rada Gminy nie wskazała, jaki podmiot będzie odpowiedzialny za realizację tego zadania, uchwała nie określa, kto w Gminie Mszana będzie zajmować się poszukiwaniem właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Nie określono również w żaden sposób, jak będzie się to odbywać, to jest na czym będą polegały działania zmierzające do pozyskiwania nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt i oddania ich do adopcji osobom zainteresowanym. W żaden sposób nie dookreślono również, w jaki sposób miałyby przebiegać promocja adopcji bezdomnych zwierząt, czy poprzez: stronę internetową, wolontariuszy, portale społeczne i imprezy zewnętrzne. W ocenie organu nadzoru regulacje uchwały w ogóle nie wskazują na konkretne działania, jakie zobowiązane są podjąć podmioty dla zrealizowania zadania polegającego na poszukiwaniu nowych właścicieli – co zgodnie z delegacją ustawową zawartą art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy Program ma zawierać takie regulacje.

Ponadto również i norma § 5 ust. 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:

6. 1. Usypianie ślepych miotów zwierząt, zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, zostaje powierzone schronisku dla zwierząt z siedzibą w: 44-268 Jastrzębie Zdrój, ul. Norwida 50.

2. Lekarz weterynarii kwalifikuje mioty do usypienia oraz w razie stwierdzenia takiej potrzeby dokonuje usypienia miotu.

W ocenie organu nadzoru, przyjęte przez Radę Gminy regulacje – poza wskazaniem podmiotu zobowiązanego i zastrzeżeniem o kwalifikowaniu zwierzęcia do usypienia – w żaden sposób nie konkretyzują czynności podejmowanych dla realizacji tego zadania. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie może ograniczać się jedynie do lakonicznego stwierdzenia, że takie zabiegi będą przeprowadzane, musi on zawierać konkretne treści dotyczące sposobu realizacji każdej z kwestii wskazanych w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy. W ocenie organu nadzoru, przyjęte przez Radę Gminy regulacje nieprawidłowo konkretyzują działania w zakresie usypiania ślepych miotów. Z przyjętego Programu wynika, w jaki sposób będzie realizowane zadanie w tym zakresie, to znaczy, gdzie będzie usypianie dokonywane i kto może przynieść ślepe mioty do ich usypienia (*zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 grudnia 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 676/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

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 2002 r. 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. Powierzchnowe 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). Tym samym Rada Gminy Mszana w wykonaniu powyższego upoważnienia powinna ściśle przestrzegać definicji ustawowej i jej zakresu znaczeniowego, albowiem tylko takie postępowanie zapewni właściwą realizację delegacji ustawowej.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Mszana nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 ustawy. Tym samym stwierdzenie nieważności uchwały Nr L/336/2023 Rady Gminy Mszana z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie uchwalenia

Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Mszana w roku 2023 r., 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