



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 kwietnia 2024 r.

Poz. 3358

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.329.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr LXXI/422/2024 Rady Gminy Godów z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Godów w roku 2024”, w całości, jako niezgodnej art. 11a ust. 2 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 marca 2024 r. Rada Gminy Godów przyjęła uchwałę nr LXXI/422/2024 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Godów w roku 2024”, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 26 marca 2024 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 ust. 1 ustawy, 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 delegacji ustawowej 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.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Godów nie wypełniła także w sposób prawidłowy delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy, co skutkuje koniecznością wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości. W § 4 ust. 8 załącznika do uchwały Rada wskazała, że:

8. Działania zmierzające do identyfikacji zwierząt domowych na terenie Gminy Godów:

- 1) identyfikacja psów podczas obowiązkowego szczepienia przeciwko wścieklicznie;*
- 2) darmowe chipowanie psów należących do mieszkańców gminy;*
- 3) darmowe chipowanie, sterylizacja lub kastracja psów i kotów przeznaczonych do adopcji;*

Przepisem tym Rada Gminy Godów zrealizowała możliwość, jaką stwarza przepis art. 11a ust. 3 ustawy, zgodnie z którym: *Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie.* W przeciwieństwie do obligatoryjnych elementów uchwały określonych przepisem art. 11a ust. 2 i 5 ustawy, materia wynikająca z ustępu 3 ma charakter fakultatywny. Niemniej jednak należy stwierdzić, że jeśli Rada Gminy przewidziała w ramach rocznego programu dodatkowe zadanie – tu: polegające na chipowaniu psów – to oznacza, że zadanie to uczyniła integralną częścią tego Programu, wymagającą pełnej realizacji. W konsekwencji tego Rada zobowiązana była przewidzieć w Programie środki pozwalające na zrealizowanie przyjętego dodatkowego zadania – poprzez wskazanie – tak jak w przypadku pozostałych obowiązkowych zadań programowych – wysokości środków finansowych przeznaczonych na ten cel.

Rada Gminy Godów nie przewidziała natomiast w przepisie § 8 załącznika do uchwały określającym Finansowanie programu, żadnych środków na realizację zadania określonego przepisem § 4 ust. 8 załącznika do uchwały. Przepisem § 9 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Gminy przewidziała jedynie, że: *2. Ilość wykonywanych zabiegów sterylizacji, kastracji i chipowania będzie limitowana wielkością środków przeznaczonych na ten cel w budżecie gminy.*

Tym samym w ocenie organu nadzoru nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne wszystkie zadania programowe.

Wymaga podkreślenia, że przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Koniecznym jest więc

co najmniej dokonanie podziału tych środków na poszczególne zadania ujęte w programie (jako że to stanowi o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem). Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwi faktycznie wykonanie poszczególnych zadań. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 stycznia 2019 roku, sygn. akt: II SA/Bd 1280/18 wyjaśnił, że w art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt ustawodawca użył sformułowania „program zawiera” wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Wskazuje to jednoznacznie na konieczność zamieszczenia obu wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu. Jest to więc norma o charakterze *iuris cogentis* i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie w uchwale, prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości. Lokalny prawodawca zobowiązany został zatem przepisem art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań program, ale także do określenia sposobu ich wydatkowania. Użyte przez ustawodawcę określenie „sposób wydatkowania” środków finansowych, oznacza przedstawienie w programie, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. Czym innym jest wskazanie sposobów realizacji celów programu, a czym innym konkretne i jednoznaczne ustalenie w ramach przewidzianych środków sposobów ich wydatkowania, które z oczywistych względów powinny być zgodne z celami i przyjętymi założeniami programu. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Koniecznym jest więc co najmniej dokonanie podziału tych środków na poszczególne zadania ujęte w programie (jako że to stanowi o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem) i określenie jak będą one rozdysponowywane (tak również: wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 roku, sygn. akt: II OSK 1001/17, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 roku, sygn. akt: II SA/Go 485/18; wyrok WSA w Opolu z dnia 29 września 2015 roku, sygn. akt: II SA/Op 253/15).

Zatem Rada Gminy Godów nie uregulowała prawidłowo wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu oraz sposobu wydatkowania tych środków, gdyż nie dokonała podziału środków finansowych na wszystkie cele i zadania ujęte w Programie. Tym samym Rada nie wypełniła delegacji z art. 11a ust. 5 ustawy.

Niezależnie od powyższego za niezgodne z prawem należy uznać regulacje załącznika nr 1 do programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami z terenu Gminy Godów zatytułowanego: DEKLARACJA OPIEKUNA SPOŁECZNEGO KOTÓW WOLNO ŻYJĄCYCH (wraz informacją dotyczącą ochrony danych osobowych). W ocenie organu nadzoru upoważnienie ustawowe określone art. 11a ust. 2 i 5 ustawy nie obejmuje spraw o charakterze wykonawczym, takich jak stanowienie o treści dokumentów służących wykonaniu niniejszej uchwały. Powyższe jest o tyle bardziej niedopuszczalne, że wzór uchwalonej przez Radę deklaracji reguluje także treść zobowiązania, jakie przyjmuje na siebie opiekun kotów wolno żyjących. Należy zauważyć, że ich dokarmianie przez wolontariuszy odbywa się na zasadzie dobrowolnej umowy z Gminą, tym samym wobec braku stosownego upoważnienia ustawowego, niedopuszczalnym jest nakładanie na nich jakichkolwiek obowiązków w akcie prawa miejscowego. Umowa natomiast będzie dowolnie kształtowana – stosownie do regulacji kodeksu cywilnego – przez obie jej strony. Rada nie może więc w drodze aktu prawa miejscowego opracowywać wzorów deklaracji (stanowiących w istocie wzór oświadczenia woli jednej ze stron umowy). Działanie takie stanowi zbyt daleką i nieuprawnioną ingerencję w sferę wykonawczą, zastrzeżoną na podstawie art. 30 i 31 ustawy o samorządzie gminnym do kompetencji Wójta Gminy. Uchwalenie przez Radę wzoru ww. deklaracji należy zatem uznać za przekroczenie delegacji ustawowej.

W ocenie organu nadzoru za niezgodne z prawem należy uznać uregulowanie § 4 ust. 5 pkt 1 i 2 załącznika do uchwały określającego zasady umieszczania zwierząt w przytulisku – przez które § 1 pkt 10 załącznika do uchwały rozumie „miejsce tymczasowego przetrzymywania zwierząt do czasu przewiezienia ich do schroniska”. Powyższym przepisem Rada Gminy postanowiła, że:

5. Odlawianie bezdomnych zwierząt z terenu gminy ma charakter stały i realizowany jest poprzez:

1) gabinet weterynaryjny, z którym gmina zawarła umowę na odlawianie bezdomnych zwierząt, poprzez pracowników lecznicy – wyłapane zwierzęta przewożone są na tymczasowe przytulisko a następnie umieszczane są w schronisku bądź oddawane do adopcji;

2) organizacje pozarządowe na zasadach określonych w zawartym porozumieniu dotyczącym współpracy w zakresie przyjmowania zgłoszeń o bezdomnych lub rannych zwierzętach oraz koordynowania przekazywania tych zwierząt do tymczasowego przytuliska lub zakładu.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 11 ust. 3 zd. 1 ustawy: *Zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt.* Przepis ten nakłada więc obowiązek zapewnienia miejsca w schronisku odławianym zwierzętom bezdomnym, tj. miejsca przeznaczonego do opieki nad zwierzętami domowymi spełniającego warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (por. art. 4 pkt 25 ustawy).

Obowiązek niezwłocznego przewiezienia odłowionego zwierzęcia bezdomnego do schroniska wynika również z § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. Nr 116, poz. 753), dalej jako: rozporządzenie. Okoliczność, iż zgodnie z § 6 rozporządzenia możliwe jest umieszczenie zwierzęcia w miejscu przetrzymywania zwierząt wyłapanych przed przewiezieniem do schroniska (por. § 5 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia) nie oznacza, że dopuszczalne jest ich niesprecyzowane czasowo (a w konsekwencji także bezterminowe) przetrzymywanie w takim miejscu. Tymczasowy charakter takich miejsc wymusza określenie maksymalnego okresu przebywania w nim zwierzęcia, nadto takie rozwiązanie nie może być alternatywą do roli jaką pełni schronisko. Co istotne, prowadzenie schroniska dla zwierząt podlega nadzorowi służb weterynaryjnych, co ma na celu zapewnienie gwarancji właściwego wykonywania tej opieki i trzymania zwierząt w odpowiednich do życia warunkach, podczas gdy tymczasowy punkt pobytu takiemu nadzorowi nie podlega. Organ nadzoru wskazuje, że zapewnienie schroniska dla bezdomnych zwierząt jest ustawowym obowiązkiem gminy i żadne okoliczności (tj. np. brak podpisanej umowy ze schroniskiem, brak miejsc w schronisku, wysokie koszty) nie stanowią przesłanki, aby gmina została z tego obowiązku zwolniona.

Przepisem § 3 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła: § 3. *Realizacja działań dotyczących przeciwdziałaniu bezdomności zwierząt prowadzona będzie przy wzajemnej współpracy:*

1) organizacji pozarządowych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt we współpracy z organami Inspekcji Weterynaryjnej;

2) schroniska dla zwierząt poprzez zapewnienie opieki zwierzętom bezdomnym;

3) placówek oświatowych poprzez aktywne uczestniczenie w działaniach informacyjnych i edukacyjnych mieszkańców;

4) Policji;

5) gabinetu weterynaryjnego;

6) gospodarstwa rolnego zapewniającego miejsca dla zwierząt gospodarskich.

W ocenie organu nadzoru zobowiązanie przez Radę Gminy do współpracy przy realizacji Programu takich podmiotów jak: organizacje pozarządowe, placówki oświatowe, Policja stanowi istotne naruszenie prawa. Unormowania uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie mogą wpływać na zakres praw i obowiązków jakichkolwiek podmiotów zewnętrznych – jeżeli nie wynika to wyraźnie z upoważnienia ustawowego. Regulacje uchwały nie powinny przewidywać konkretnych działań, jakie należy podjąć czy zawierać polecenia konkretnego załatwienia sprawy przez podmiot, jeżeli nie jest on ustawowym adresatem norm prawnych uchwały. Organy prawa publicznego – zgodnie z art. 7 Konstytucji RP – zawsze działają na podstawie i w granicach prawa. Tym samym nakładanie jakichkolwiek obowiązków na podmiot zewnętrzny, musi zawsze znaleźć swe oparcie w konkretnej ustawowej normie prawnej. Reguła ta ma charakter bezwzględny, niezależnie od stopnia gradacji wagi obowiązku (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2024 roku, sygn. akt III OSK 1677/23 – niepublikowany).

Za niezgodny z prawem należy uznać także przepis § 4 ust. 9 pkt 4) załącznika do uchwały, zgodnie z którym: *zwłoki uspionych zwierząt muszą być właściwie zabezpieczone i oddane podmiotom, zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.* Organ nadzoru wskazuje, że zapewnienie zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałanie z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie uregulowane zostało w art. 3 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399) i zgodnie z tym przepisem stanowi zadanie w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach,

a nie zapobiegania bezdomności zwierząt, którego dotyczy niniejszy Program, zatem nie ma podstaw do zapewnienia w ramach realizacji Programu środków finansowych na odbiór i utylizację uśpionych zwierząt.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności uchwały nr LXXI/422/2024 Rady Gminy Godów z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Godów w roku 2024”, 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