



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 kwietnia 2024 r.

Poz. 3393

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.362.2024 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 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr 1312/LXXVI/2024 Rady Miasta Rybnika z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na 2024 rok, w części § 3 ust. 1 pkt 3, § 6 pkt 3, § 7 pkt 2, § 10 ust. 7 i 8 załącznika do uchwały, jako niezgodnej art. 11a ust. 2 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 marca 2024 r. Rada Miasta Rybnika przyjęła uchwałę nr 1312/LXXVI/2024 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na 2024 rok.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 26 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż we wskazanej w petitum części 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. Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę do podjęcia i nie może jej schodzić z pola widzenia, że musi ona też respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 1 Konstytucji).

Przepisem § 3 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Miasta postanowiła, że: § 3. 1. *Działania związane z realizacją programu prowadzą:*

- 1) *Miasto Rybnik;*
- 2) *schronisko, na podstawie umowy podpisanej z Miastem Rybnik;*
- 3) *inne podmioty, w tym organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest przeciwdziałanie bezdomności zwierząt we współpracy z Miastem Rybnik;*
- 4) *gospodarstwo rolne;*
- 5) *lekarz weterynarii.*

W ocenie organu nadzoru zobowiązanie przez Radę Miasta Rybnik do realizacji Programu „innych podmiotów” 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 – nie publikowany).

Mając na uwadze powyższe, za niezgodny z prawem należy uznać § 3 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały.

Niezależnie od powyższego należy wskazać na istotne naruszenie prawa przepisów: § 6 pkt 3 i § 7 pkt 2 załącznika do uchwały. Zgodnie z ich treścią:

- 3) *odławianie (zwierząt domowych) będzie prowadzone zgodnie z poszanowaniem zasad humanitaryzmu, wyłącznie przy użyciu specjalistycznego sprzętu przeznaczonego do wylapywania zwierząt, który nie stwarza zagrożenia dla życia i zdrowia zwierząt, a także nie przyczyni się do ich cierpienia;* (§ 6 pkt 3 załącznika do uchwały),

- 2) *odławianie (zwierząt gospodarskich) będzie prowadzone zgodnie z poszanowaniem zasad humanitaryzmu, wyłącznie przy użyciu specjalistycznego sprzętu przeznaczonego do wylapywania zwierząt, który nie stwarza zagrożenia dla życia i zdrowia zwierząt, a także nie przyczyni się do ich cierpienia;* (§ 7 pkt 2 załącznika do uchwały).

Należy zauważyć, że powyższe zalecenia zostały już uregulowane w § 7 i § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U. Nr 116 poz. 753). Stosownie do ich treści używane przy wylapywaniu zwierząt bezdomnych urządzenia i środki nie mogą stwarzać zagrożenia dla ich życia i zdrowia ani zadawać im cierpienia (§ 7), natomiast środki do przewozu zwierząt powinny spełniać warunki, o których mowa w art. 24 ust. 1 ustawy (§ 8). W związku z powyższym ponowne ich regulowanie w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne.

Organ nadzoru zwraca również na niezgodność z prawem przepisu § 10 ust. 7 załącznika do uchwały. Rada Miasta Rybnik, posługując się zwrotami niedookreślonymi, przewidziała, że usypiane zwierzęta należy traktować *do ostatniej chwili życia łagodnie i przyjaźnie, należy zaoszczędzić mu trwogi i dodatkowych*

udręczeń, sam zabieg uspienia powinien być wykonany w sposób humanitarny, zgodnie z zasadami sztuki lekarsko-weterynaryjnej. Należy stwierdzić, że w ten sposób ww. przepis uchwały, przybiera jedynie charakter postulacyjny. Nie zawiera on natomiast żadnych (właściwych dla aktów prawa miejscowego) konkretnych treści normatywnych formułujących zasady i tryb postępowania przewidzianych dla podmiotów realizujących to zadanie czy dla mieszkańców. Tym samym przepis o takiej treści nie może być częścią prawidłowo realizowanej delegacji ustawowej.

Za niezgodny z prawem należy uznać także przepis § 10 ust. 8 załącznika do uchwały, zgodnie z którym: *Zwłoki uspiionych zwierząt muszą być właściwie zabezpieczone i oddane odpowiednim 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 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 trzymanie 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 uspiionych zwierząt.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności uchwały nr 1312/LXXVI/2024 Rady Miasta Rybnika z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na 2024 rok – we wskazanej części, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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