



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 maja 2023 r.

Poz. 4007

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.472.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 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 XLVI/459/2023 Rady Gminy Pawłowice z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Pawłowice w 2023 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 i ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 572), dalej jako „ustawa”, w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 marca 2023 r. Rada Gminy Pawłowice podjęła uchwałę Nr XLVI/459/2023 w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Pawłowice w 2023 roku, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Pawłowice w 2023 roku”, dalej jako „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11a ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 marca 2023 r.

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

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) 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.*

Natomiast jak wynika z treści art. 11a ust. 5 ustawy – *Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. 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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

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 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.

Przechodząc do treści analizowanego Programu, w pierwszej kolejności wskazać należy, że w § 8 Programu nie wypełniono delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy. W § 8 Programu wskazano, co następuje:

1. *Środki finansowe na realizację zadań wynikających z niniejszego Programu zabezpieczone są w budżecie Gminy Pawłowice.*

2. *Wysokość środków zabezpieczonych na zadania wymienione w niniejszym programie są następujące:*

1) *Gotowość do wylapywania, wylapywanie bezdomnych zwierząt wraz z transportem do schroniska lub do lecznicy weterynaryjnej kwota 67.896,00 zł.*

2) *Usługa związana z przyjęciem do schroniska bezdomnych psów wraz z odebraniem przez jego właściciela w terminie do 14 dni kwota 7.075,00 zł.*

3) *Usługa związana z przyjęciem do schroniska bezdomnych psów i nie odebraniem ich przez jego właściciela w terminie dłuższym niż 14 dni 35.400,00 zł.*

4) *Usługa związana z opieką weterynaryjną wylapanych i przekazanych do schroniska bezdomnych psów w tym: odrobaczeniu, szczepieniu przeciw wściekliznie i chorobom zakaźnym, oznakowania elektronicznie chipem wraz z sterylizacją kwota 5.050,00 zł.*

5) *Usługa związana z opieką weterynaryjną wylapanych i przekazanych do schroniska bezdomnych psów w tym: odrobaczeniu, szczepieniu przeciw wściekliznie i chorobom zakaźnym, oznakowania elektronicznie chipem, wraz z kastracją kwota 4.575,00 zł.*

6) Usługa związana z pomocą weterynaryjną zwierzętom, które ucierpiały w przypadkach zdarzeń drogowych w zakresie prześwietlenia RTG, podania leków i/lub szycia ran kwota 1.200,00 zł.

7) Usługa związana z pomocą weterynaryjną zwierzętom, które ucierpiały przy wypadkach drogowych w zakresie wewnętrznej operacji chirurgicznej wraz z opieką po operacji kwota 1.230,00 zł.

8) Usługa związana z koniecznością uspienia zwierząt wraz z ich utylizacją kwota 2.159,96 zł.

9) Usługa związana z opieką weterynaryjną w tym: odrobaczeniu, sterylizacji lub kastracji w przeliczeniu na jednego kota wolnożyjącego kwota 7.000,00 zł

10) Usługa związana z przyjęciem do schroniska wraz z odebraniem kota przez jego właściciela w terminie do 14 dni kwota 3.390,00 zł.

11) Usługa związana z nie odebraniem kota przyjętego do schroniska przez jego właściciela w terminie 14 dni kwota 10.185,00 zł.

12) Usługa związana z opieką weterynaryjną w tym: odrobaczeniu, szczepieniu przeciw wściekliźnie i chorobom zakaźnym, oznakowania elektronicznie chipem, wraz z kastracją i sterylizacją w przeliczeniu na jednego bezdomnego kota kwota 4.501,65 zł

13) Dokarmianie kotów wolno żyjących kwota 2.952,00 zł.

14) Opieka i utrzymanie w gospodarstwach rolnych zwierząt gospodarskich kwota 2.952,00 zł.

3. Środki finansowe zabezpieczone w budżecie wymienione w ust 2 wydatkowane będą w razie potrzeby poprzez już podpisaną umowę lub zlecenie usług i zadań wymienionych w niniejszym Programie zgodnie z odrębnymi przepisami.

Wymaga podkreślenia, że przez określenie sposobu 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. Organ nadzoru podkreśla również, że zgodnie z art. 11a ust. 5 zd. 2 ustawy koszty realizacji programu ponosi gmina. W ustawie brak jest przepisu upoważniającego radę gminy do obciążenia jakimikolwiek kosztami wynikającymi z uchwalonego programu jakkolwiek inny niż gmina podmiot. Powyższe oznacza, że rada powinna do każdego z zadań Programu przypisać środki finansowe przeznaczone na realizację każdego z tych zadań.

Tymczasem w niniejszym Programie (§ 8 ust. 2 pkt 4, 5 i 12 Programu) środki na finansowanie obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku, tj. zadanie uregulowane stosownie do art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy w § 7 pkt 1 Programu, określono łącznie z środkami na finansowanie opieki weterynaryjnej świadczonej w schronisku dla zwierząt zgodnie z § 3 ust. 5 Programu w ramach zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy, tj. zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Ujęcie kwoty na zadanie obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku w sposób łączny z innym zadaniem nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego zapisu uchwały nie wynika, w jakiej wysokości będzie finansowane omawiane zadanie programowe – co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym.

Podobne uwagi odnieść należy do środków finansowych na znakowanie zwierząt. W wyżej wskazanym § 8 ust. 2 pkt 4, 5 i 12 Programu łącznie z opieką weterynaryjną świadczoną w schronisku uregulowano również środki finansowe na realizację zadania znakowania zwierząt. Zadanie to jest odrębnym, dodatkowym zadaniem programowym, zgodnie z art. 11a ust. 3 ustawy, zatem jeśli Gmina decyduje się uwzględnić je w Programie, to środki na jego realizację również powinny zostać wyodrębnione.

Wątpliwości budzi również finansowanie zadania usypiania ślepych miotów, uregulowanego stosownie do art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy w § 4 ust. 2 Programu. W ramach podziału środków finansowych na poszczególne zadania Programu Rada w § 8 ust. 2 pkt 8 Programu wskazała: *Usługa związana z koniecznością uspienia zwierząt wraz z ich utylizacją kwota 2.159,96 zł.* Nie jest jasne, czy w zakresie tej usługi mieści się również usypianie ślepych miotów, czy wyłącznie usypianie zwierząt w schronisku wynikające z konieczności skrócenia cierpień w związku z chorobą, o którym mowa w § 3 ust. 5 pkt 5 Programu. Jednakże nawet

przyjęcie, że usypianie ślepych miotów mieści się w kosztach wymienionych w § 8 ust. 2 pkt 8 Programu nie pozwala na uznanie, że Rada zapewniła prawidłowe określenie środków finansowych na realizację tego zadania. Podobnie jak w przypadku sterylizacji i kastracji zwierząt w schronisku, ujęcie kwoty na finansowanie zadania usypiania ślepych miotów w sposób łączny z innym zadaniem nie jest czytelne i nie pozwala na ustalenie, w jakiej wysokości rzeczywiście będzie finansowane omawiane zadanie.

Dalej, wskazać należy, że Rada wymienionym wyżej przepisem § 8 Programu nie zapewniła środków finansowych na pełną realizację wszystkich zadań Programu, tj.: nie przewidziano środków finansowych na zapewnienie wszystkim bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Rada w § 8 ust. 2 pkt 2, 3, 10, 11 Programu wskazano środki finansowe na zapewnienie miejsca w schronisku dla psów i kotów, pomijając zapewnienie miejsca w schronisku dla innych zwierząt bezdomnych, np. królik, świnka morska, fretka, co oznacza brak rzeczywistej realizacji Programu w zakresie zapewniania miejsca w schronisku dla innych niż pies i kot zwierząt.

Wątpliwości organu nadzoru budzi również brak zapewnienia środków finansowych na poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Organ nadzoru wskazuje jednak, że możliwa jest bezkosztowa realizacja tego zadania, o ile rzeczywiście Gmina nie przewiduje poniesienia żadnych wydatków na jego realizację.

Konkludując, Rada Gminy Pawłowice w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków, co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 1 i ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 listopada 2021 r. sygn. akt II SA/GI 1202/21, opubl. LEX nr 3291560).

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 29 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1280/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: *W art. 11a ust. 5 u.o.z. 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 u.o.z. nie tylko do wskazanie 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. Narusza art. 11a ust. 5 u.o.z. pozostawianie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tegoż sposobu w zawieranych umowach. Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami (por. również wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17, z dnia 6 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 703/20, z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20, z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 29 września 2015 r., sygn. akt II SA/Op 253/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 485/18; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach: z dnia 30 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/GI 932/20, z dnia 12 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/GI 851/20, z dnia 19 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/GI 1202/21).*

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Analizując przepis art. 11a ust. 2 ustawy, stwierdzić należy, 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 części zadań Programu nie spełnia powyższych wymogów.

Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, tj. usypianie ślepych miotów. Rada podjęła próbę uregulowania powyższego zagadnienia w § 4 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym: *Usypianie ślepych miotów realizowane będzie przez zakład leczniczy dla zwierząt z którym podmiot wymieniony w § 4 ust. 1 ma podpisaną umowę dla zwierząt bezdomnych ulokowanych w schronisku.*

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja jest niewystarczająca. Przyjęte przez Radę Gminy regulacje – poza wskazaniem podmiotu zobowiązanego – 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 tym przypadku w programie powinny być umieszczone bardziej szczegółowe zapisy dotyczące usypiania ślepych miotów, np. kto i gdzie może przynieść ślepe mioty i na jakich zasadach dokona ich usypienia (por. 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).

Podobne uwagi należy odnieść do § 5 Programu, w którym Rada podjęła próbę realizacji delegacji z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, tj. opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. W § 5 przyjęto:

1. Sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi przyjmuje do realizacji Referat Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu Gminy przy współudziale z zarządcami nieruchomości terenów otwartych, na których przebywają koty wolno żyjące.

2. Opieka nad kotami wolno żyjącymi może być realizowana poprzez:

1) zakup i wydawanie karmy społecznym opiekunom (karmicielom) kotów wolno żyjących, wskazanych przez zarządcę nieruchomości, którzy zapewnią im bezpośredni nadzór, opiekę i dokarmianie,

2) zapewnienie opieki weterynaryjnej przez zakład leczniczy dla zwierząt wymieniony w § 4 ust. 1.

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. na jakich zasadach będzie zapewniona opieka weterynaryjna, w jakim zakresie. 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.

Ponadto należy zwrócić uwagę na posłużenie się przez Radę sformułowaniem „może być realizowana”, co oznacza, że w Programie nie przewidziano konkretnych form opieki nad kotami wolno żyjącymi realizowanych przez Gminę w 2023 r., lecz jedynie możliwość zapewnienia opieki we wskazanych w tym przepisie formach. Taki sposób formułowania treści Programu nie może być uznany za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej. To bowiem Program ma zawierać konkretne działania Gminy podejmowane w ramach realizacji poszczególnych obligatoryjnych zadań wymienionych w art. 11a ust. 2 ustawy i niedopuszczalne jest pozostawienie możliwości konkretyzacji działań podejmowanych przez Gminę na etapie realizacji uchwały.

Wątpliwości organu nadzoru budzi również przekazanie dokarmiania kotów wolno żyjących wyłącznie społecznym opiekunom (karmicielom) kotów. Zachodzi obawa, że w przypadku braku osób chętnych do pełnienia tej funkcji w roku objętym Programem, zadane to nie zostanie zrealizowane. Ograniczenie kręgu osób (podmiotów) odpowiedzialnych za dokarmianie kotów wolno żyjących wyłącznie do społecznych opiekunów

będzie zatem możliwe tylko w przypadku, w którym na terenie Gminy działają stali społeczni opiekunowie w momencie podejmowania programu.

Organ nadzoru podkreśla, że 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, tj. art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 i 5 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, 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/GI 740/15, CBOSA).

Wskazać należy również, że Rada, regulując sposoby realizacji części z zadań Programu, wskazała konkretny referat Urzędu Gminy Pawłowice, który będzie te zadania realizował lub brał udział w ich realizacji, tj. *Referat Ochrony Środowiska i Rolnictwa*. Powyższe ma miejsce w § 3 ust. 2 i 3 Programu, § 5 ust. 1 Programu, § 6 ust. 2 pkt 2 Programu.

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do nakładania na pracowników urzędu gminy konkretnych obowiązków. Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie wójt, gdyż zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Wymaga podkreślenia, że podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy i powierzenie jej wykonania wójtowi otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Wójt, określając sposób wykonania uchwały, winien wyznaczyć osoby odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z tego aktu. Zatem to Wójt jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu zadań zmierzających do realizacji Programu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 1071/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Postanowienie, zgodnie z którym Rada nakłada na pracowników urzędu gminy konkretne zadania, jest zatem zbyt szczegółowe, a tym samym należy uznać, że Rada wykroczyła poza zakres delegacji i naruszyła konstytucyjną zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji RP).

Podobne uwagi należy donieść do wskazania w § 3 ust. 2 i 3 Programu - Komisariatu Policji, jako podmiotu zgłaszającego i przyjmującego zgłoszenia dot. odławiania zwierząt. Tym samym Rada nałożyła obowiązek realizacji Programu w ww. części przez Policję, której uprawnienia są uregulowane przez akty prawa rangi ustawy. Zgodnie z ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1882 ze zm.), Policja jako umundurowana i uzbrojona formacja ma służyć społeczeństwu i jest przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 1 ust. 1). Jej podstawowe zadania wyznacza art. 1 ust. 2 ustawy o Policji. Należy dodać, że w granicach swych zadań Policja w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń wykonuje czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe (art. 14 ust. 1 ustawy o Policji). Policja wykonuje również czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach (art. 14 ust. 2 ustawy o Policji). Z powyższego wynika, że to ustawy określają zakres działań Policji. Wskazują one również jakie organy i w jakim zakresie mogą żądać od tejże formacji podejmowania określonych czynności. Niewątpliwie odnosi się to do organów samorządu terytorialnego, ale tylko w sytuacjach ściśle określonych w ustawach. Tymczasem przepisy, w oparciu o które została podjęta niniejsza uchwała, nie przewidują możliwości realizacji przez Policję zadań w zakresie zapobiegania bezdomności

zwierząt (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 478/13).

Reasumując powyższe, należy stwierdzić, że Rada, wskazując jako realizatorów Programu konkretny Referat oraz Komisariat Policji, wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 i 5 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Wskazać należy również na § 4 ust. 1 Programu: *Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizuje całodobowo podmiot prowadzący usługę „Wylapywania oraz zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom z terenu gminy Pawłowice”, z którym Gmina Pawłowice posiada zawartą umowę. Podmiot ten realizuje opiekę weterynaryjną poprzez zakład leczniczy dla zwierząt posiadający odpowiedni sprzęt diagnostyczny w zakresie udzielania pomocy zwierzętom w tym opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych. Opieką weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt będą udzielać całodobowo lekarze weterynarii Bartosz Libucha lub Agata Małysz w Przychodni Weterynaryjnej Lima Vet w Jastrzębiu-Zdroju przy ul. 1 Maja 16.*

W cytowanym przepisie Rada wskazała na dwa podmioty realizujące zadanie zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, tj:

- *podmiot prowadzący usługę „Wylapywania oraz zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom z terenu gminy Pawłowice”, z którym Gmina Pawłowice posiada zawartą umowę – jak wynika z § 3 ust. 1 Programu podmiotem tym jest firma „Rapido” Marek Niżnik, z Jastrzębia-Zdroju, ul. Turystyczna 47/39;*

- *lekarze weterynarii Bartosz Libucha lub Agata Małysz w Przychodni Weterynaryjnej Lima Vet w Jastrzębiu-Zdroju przy ul. 1 Maja 16*

Powyższe nie pozwala na jednoznaczne ustalenie, o jakim podmiocie mowa, co narusza art. 2 Konstytucji RP, tj. wynikającą z niego zasadę poprawnego prawotwórstwa. Formułowanie przepisów niejasnych dla adresatów, niepozwalających na ustalenie ich znaczenia jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa i stanowi istotne naruszenia prawa. Ponadto taki sposób sformułowania zapisów Programu, nie pozwala na ustalenie zakresu podmiotowego omawianego zadania, co uniemożliwia przyjęcie, że w pełni wypełniono delegację ustawową z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy.

Podobne uwagi odnieść należy do pozostałych przepisów Programu, w których Rada odwołuje się do ww. § 4 ust. 1 Programu, tj. § 4 ust. 2 i § 7 ust. 1 pkt 1 Programu.

Dalej, w § 1 ust. 2 pkt 4 Programu Rada przyjęła: *Ilekoć w regulaminie jest mowa o:*

4) kotach wolno żyjących, należy przez to rozumieć koty urodzone i żyjące na wolności na terenach otwartych (nieudomowione żyjące w otoczeniu człowieka w stanie dzikim).

W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do zdefiniowania ww. pojęcia. Należy wyjaśnić, że zasadniczo nie wyklucza się możliwości definiowania w akcie prawa miejscowego używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej – przewidziany w § 146 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283) – którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych we wskazanym przepisie rozporządzenia (wskazana powyżej zasada, na mocy § 143 załącznika do ww. rozporządzenia ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego). Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). W takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Tym samym w szczególności nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę – za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję, i to zasadniczo tzw. odesłanie dynamiczne (w rozumieniu § 159 ww. rozporządzenia) – ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprawdzie wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Ustawa, a więc akt prawny zawierający delegację dla podjęcia przedmiotowej uchwały,

posługuje się pojęciem „kotów wolno żyjących” (art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy), przy czym ich nie definiuje. Nadto, ustawodawca w art. 4 pkt 21 ustawy wprowadził jedynie definicję „zwierząt wolno żyjących (dzikich)”, tj. zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. W kontekście § 149 ww. rozporządzenia, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego w takiej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia pojęciu: „koty wolno żyjące”, bez wyraźnej delegacji ustawowej, a jak wynika z art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy takie prawo nie zostało dane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 484/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W § 1 ust. 2 Programu Rada błędnie odwołuje się również do „regulaminu”, podczas gdy niniejsza uchwała dotyczy Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 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. 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVI/459/2023 Rady Gminy Pawłowice z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Pawłowice w 2023 roku – 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