



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 maja 2024 r.

Poz. 3733

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.355.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 maja 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)

stwierdzam nieważność

uchwały nr LIX/481/2024 Rady Miejskiej w Pszowie z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Pszów w roku 2024”, w części określonej w:

- 1) § 3 pkt 4 załącznika do uchwały – w zakresie sformułowania: „inne podmioty, w tym”,
- 2) § 7 ust. 1 i § 9 ust. 1 załącznika do uchwały – w zakresie wyrazów: „bezdomych”,
- 3) § 9 ust. 2 zd. 1 załącznika do uchwały

- jako niezgodnej art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. 2023 r. poz. 1580), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2024 r. Rada Miejska w Pszowie przyjęła uchwałę nr LIX/481/2024 w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Pszów w roku 2024”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 2 kwietnia 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 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.

W orzecznictwie sądowo administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do modyfikowania materii, która została uregulowana w obowiązujących przepisach prawa. Modyfikacja ogólnie obowiązujących przepisów prawa (ustawy), może wypaczyć ich sens. 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). Tym samym, Rada Miejska, przyjmując regulacje przedmiotowej uchwały, musi przestrzegać zakres przedmiotowy delegacji ustawowej określony w art. 11a ust. 2 ustawy oraz przestrzegać nazewnictwa, jaką posługuje się akt wyższego rzędu w upoważnieniu ustawowym.

Tymczasem w § 7 ust. 1 oraz § 9 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „bezdomnych” Rada zaprzeczyła tej zasadzie.

Należy zwrócić uwagę, że przepisem art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy ustawodawca przewidział konieczność ujęcia w Programie regulacji dotyczących obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Obowiązek zapewnienia obowiązkowej sterylizacji i kastracji dotyczy jedynie zwierząt w schroniskach – przez które stosownie do treści art. 4 pkt 25 ustawy należy rozumieć tylko zwierzęta domowe. Tym samym przepis § 7 ust. 1 załącznika do uchwały, przewidujący, że *Gmina realizuje obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt bezdomnych w schronisku, o którym mowa w § 4 na zasadach określonych w umowie z podmiotem prowadzącym schronisko* – w zakresie sformułowania: „bezdomnych” wypacza ustanowioną przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy obowiązkowość ww. zabiegów. Przepis art. 4 pkt 16 ustawy – przez zwierzęta bezdomne rozumie bowiem *zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały*. Rada Miejska, przesądzając o obowiązkowości sterylizacji i kastracji „zwierząt bezdomnych” w schronisku – dokonała modyfikacji upoważnienia ustawowego. Tym samym stwierdzenie nieważności § 7 ust. 1 załącznika do uchwały – w zakresie wyrazu: „bezdomnych” należy uznać za uzasadnione i konieczne – albowiem tylko wtedy przepis ten będzie prawidłowo realizował delegację ustawową.

Podobnie należy stwierdzić w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa w przepisie § 9 ust. 1 załącznika do uchwały. Rada Miejska przepisem tym postanowiła, że: *Usypianie ślepych miotów zwierząt bezdomnych może nastąpić wyłącznie przez lekarza weterynarii w schronisku, o którym mowa w § 4 lub w lecznicy dla zwierząt prowadzonej przez podmiot wymieniony w § 11; Usypianiu podlegają ślepe mioty, którym nie można zapewnić należytej opieki lub ze względu na ich stan zdrowia*. Tymczasem przepis art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy przewiduje konieczność zawarcia w Programie unormowań obejmujących kwestię usypiania „ślepych miotów” – bez dookreślenia, jakich zwierząt miałyby to dotyczyć. Tym samym posłużenie się przez Radę Miejską w przepisie § 9 ust. 1 załącznika do uchwały doprecyzowaniem, że chodzi o usypiane ślepych miotów „zwierząt bezdomnych” należy uznać za modyfikację przepisu ustawowego, co jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa w tym zakresie.

W zakresie modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Modyfikacja regulacji ustawowych i uzupełnienie ich przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy

interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zwraca na niezgodność z prawem przepisu § 9 ust. 2 zd. 1 załącznika do uchwały. Rada Miejska w Pszowie, posługując się zwrotami niedookreślonymi, przewidziała, że usypiane zwierzęta należy traktować *do ostatniej chwili łagodnie i przyjaźnie, należy zaoszczędzić mu trwogi i dodatkowych udreczeń*. Należy stwierdzić, że w ten sposób ww. przepis uchwały, przybiera jedynie charakter postulacyjny. Nie zawiera on natomiast żadnych konkretnych treści normatywnych formułujących zasady i tryb postępowania przewidzianych dla podmiotów realizujących to zadanie czy dla mieszkańców. Tym samym nie realizuje prawidłowo delegacji ustawowej.

Przepisem § 3 pkt 4 załącznika do uchwały Rada Miejska postanowiła: *§ 3. Podmioty realizujące program. Działania związane z realizacją Programu prowadzą: (...) 4) inne podmioty, w tym organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest przeciwdziałanie bezdomności zwierząt we współpracy z gminą;*

W ocenie organu nadzoru zobowiązanie przez Radę Miejską 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 – niepublikowany).

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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała nr LIX/481/2024 Rady Miejskiej w Pszowie z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Pszów w roku 2024”, we wskazanym zakresie istotnie narusza prawo, to jest art. 11a ust. 2 ustawy, a tym samym stwierdzenie jej nieważności w ww. 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