



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 sierpnia 2024 r.

Poz. 5436

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.673.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 26/V/2024 Rady Gminy Koszęcin z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Koszęcin w 2024 roku, w całości, jako niezgodnej art. 11a ust. 2 pkt 2 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 25 czerwca 2024 r. Rada Gminy Koszęcin przyjęła uchwałę Nr 26/V/2024 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Koszęcin w 2024 roku.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 2 lipca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jest ona w całości 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.

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.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Koszęcin w sposób niewystarczający uregulowała kwestię dokarmiania wolno żyjących kotów, do czego jest zobligowana na podstawie upoważnienia ustawowego określonego przepisem art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy.

Unormowaniami § 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła, co następuje:

§ 4. 1. Gmina Koszęcin sprawuje opiekę nad wolno żyjącymi kotami poprzez ich dokarmianie sfinansowane przez Gminę Koszęcin. Wolno żyjące koty z terenu Gminy będą dokarmiane karmą, wydawaną przez pracowników Referatu Gospodarki Komunalnej i Zamówień Publicznych Urzędu Gminy Koszęcin na podstawie zgłoszeń mieszkańców. Dokarmianie będzie się odbywało w okresie od 1 listopada do 31 marca.

2. Urząd Gminy Koszęcin będzie prowadzić rejestr opiekunów wolno żyjących kotów.

3. W ramach opieki nad wolno żyjącymi kotami przewidywane jest zapewnienie opieki weterynaryjnej, wykonanie zabiegów sterylizacji kotek oraz kastracji kocurów. Wójt Gminy Koszęcin wydaje opiekunom, których mowa w ust. 2, skierowania na zabiegi sterylizacji lub kastracji bezdomnych kotów w gabinecie weterynaryjnym w Koszęcinie, prowadzonym przez Zbigniewa Klimaszewskiego - Gabinet Weterynaryjny Usługi Weterynaryjne, ul. Powstańców Śl. 6/2, 42-286 Koszęcin. Sterylizacja lub kastracja odbywać się będzie przez cały rok, do momentu wyczerpania środków finansowych przeznaczonych na ten cel w budżecie Gminy. Po wykonanych zabiegach koty będą przebywać w schronisku przez okres niezbędny do ich rehabilitacji, o ile lekarz weterynarii stwierdzi taką potrzebę, a po ich rekonwalescencji, są one przywracane do miejsca ich naturalnego przebywania.

Należy zauważyć, iż Rada Gminy powyższymi regulacjami wprowadziła próbę uregulowania zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, niemniej jednak regulacje uchwały dotyczące dokarmiania wolno żyjących kotów są niewystarczające dla uznania pełnej realizacji delegacji ustawowej w tym zakresie.

Przepisem § 4 ust. 1 Programu Rada przewidziała, że: *Gmina Koszęcin sprawuje opiekę nad wolno żyjącymi kotami poprzez ich dokarmianie sfinansowane przez Gminę Koszęcin. Wolno żyjące koty z terenu Gminy będą dokarmiane karmą, wydawaną przez pracowników Referatu Gospodarki Komunalnej i Zamówień Publicznych Urzędu Gminy Koszęcin na podstawie zgłoszeń mieszkańców. Dokarmianie będzie się odbywało w okresie od 1 listopada do 31 marca. W ocenie organu nadzoru tak sformułowana norma prawna nie pozwala na wywiedzenie z Programu, jaki konkretnie podmiot będzie zapewnił realizację tego obowiązku. Samo wskazanie w tym przepisie, że zadanie będzie realizowane przez Gminę, nie może zostać uznane za wystarczające w świetle wymogów ustawy. Również wskazanie w tym przepisie, iż karma będzie wydawana przez pracowników Referatu Gospodarki Komunalnej i Zamówień Publicznych Urzędu Gminy Koszęcin jest niewystarczające, dla uznania, że ww. delegacja ustawowa została zrealizowana. Ponadto, nałożenie we wskazanym wyżej przepisie obowiązków na pracowników konkretnego referatu Urzędu Gminy nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia przedmiotowej uchwały. Wykonawcą programu jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Tak więc to do organu wykonawczego gminy należy wykonanie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy oraz określenie wykonawców programu. Wójt Gminy, określając sposób wykonania uchwały, winien wyznaczyć osoby (Referaty Urzędu) odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z tego aktu.*

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jako akt prawa miejscowego winien zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Bez wskazania podmiotu realizującego to zadanie, nie sposób prawidłowo wykonać uchwałę, a tym samym zrealizować zadanie, które na Gminę nakłada ustawodawca.

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. Wprowadzi 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).**

Rada, przyjmując przedmiotowy Program, powinna określić zatem konkretne zasady w zakresie dokarmiania kotów wolno żyjących, tj. wskazać na jakich zasadach i komu karma będzie wydawana, w jaki sposób podmiot ten będzie realizować obowiązek dokarmiania i co w przypadku, gdy np. społeczni opiekunowie kotów wolno żyjących powołani do realizacji tego zadania nie będą go realizować. Uchwała powinna określać również sposób monitorowania wykonania tychże obowiązków przez uprawnione podmioty.

Reasumując, zdaniem organu nadzoru, zapisy zawarte w § 4 Programu nie mogą być uznane za prawidłową realizację delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy w zakresie dokarmiania wolno żyjących kotów. Program powinien zawierać konkretne działania, które będą miały na celu dokarmianie wolno żyjących kotów. Brak skonkretyzowania tego zadania skutkuje nieprawidłowym wypełnieniem delegacji ustawowej stanowiącym istotne naruszenie prawa.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza również konstrukcja § 10 ust. 2 Programu w zakresie, w jakim powierza on wykonanie zadania zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, schronisku dla zwierząt w Miedarach przy ul. 1-go Maja 76. Tymczasem należy zauważyć, że zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje w szczególności zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Jak natomiast stanowi art. 11a ust. 4 tej ustawy realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Analiza ww. przepisów wskazuje, że realizacja zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt nie może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko, co powoduje, że § 10 ust. 2 Programu we wskazanym zakresie narusza art. 11a ust. 4 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

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 26/V/2024 Rady Gminy Koszęcin z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Koszęcin w 2024 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