



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 marca 2024 r.

Poz. 2339

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.209.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 marca 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 793/LXXVII/2024 Rady Gminy Koszęcin z dnia 12 lutego 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 z art. 11a ust. 2 pkt 2, 4 i 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako „ustawa”

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 lutego 2024 r. Rada Gminy Koszęcin przyjęła uchwałę Nr 793/LXXVII/2024 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Koszęcin w 2024 roku. Załącznik do uchwały stanowi: *Program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Koszęcin w 2024 roku.*

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 19 lutego 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 ustawy o ochronie zwierząt, dalej jako „ustawa”, 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.

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. 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.

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy Koszęcin nieprawidłowo zrealizowała delegację ustawową z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Przepis ten nakłada na organ stanowiący gminy obowiązek objęcia uchwalanym programem opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt kwestii dotyczącej opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. W § 4 Programu Rada postanowiła:

§ 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 na podstawie zgłoszeń mieszkańców. Dokarmianie będzie się odbywało w okresie od 1 listopada do 31 marca.

2. Wójt Gminy Koszęcin regularnie apeluje do mieszkańców Gminy Koszęcin o podejmowanie działań mających na celu polepszenie warunków bytowych kotów wolno żyjących oraz umożliwiających im przetrwanie trudnego okresu zimowego.

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

4. Sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi Gmina Koszęcin realizuje także poprzez podejmowanie interwencji w sprawach kotów wolno żyjących przy udziale pracowników Urzędu Gminy Koszęcin, opiekunów społecznych i lekarza weterynarii, celem zapewnienia ochrony przed nie sprzyjającymi warunkami klimatycznymi, jak również podstawowej opieki weterynaryjnej.

Należy zauważyć, iż Rada Gminy powyższymi regulacjami wprawdzie podjęła próbę uregulowania zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, niemniej jednak regulacje uchwały 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 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.

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. Wprawdzie 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).

Biorąc pod uwagę treść normatywną przepisu § 4 Programu należy stwierdzić, że zadanie Gminy Koszęcin polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianiu sprowadza się jedynie do dokarmiania – przez bliżej nieokreślony podmiot – wolno żyjących kotów na podstawie zgłoszeń mieszkańców w okresie określonym w ust. 1. Nie sposób przy tym uznać za wyraz realizacji upoważnienia ustawowego stwierdzenia dotyczącego apeli Wójta Gminy Koszęcin do mieszkańców *o podejmowanie działań mających na celu polepszenie warunków bytowych kotów wolno żyjących oraz umożliwiających im przetrwanie trudnego okresu zimowego* (§ 4 ust. 2 Programu). Natomiast przewidując w ramach zadania polegającego na opiece nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianiu podejmowanie interwencji przy udziale pracowników Urzędu Gminy Koszęcin, opiekunów społecznych i lekarza weterynarii (§ 4 ust. 4 Programu) nie dookreśliła na czym te interwencje miałyby polegać i zakres jakich spraw miałyby one obejmować. Nie jest też dookreślone, w jaki sposób miałyby one przebiegać. Wobec czego nie sposób uznać, że te „interwencje” będą elementem „opieki” sprawowanej nad kotami wolno żyjącymi. Program powinien z kolei zawierać konkretne działania, które będą miały na celu sprawowanie opieki na wolno żyjącymi kotami. Nie mogą charakteryzować się zbytnią ogólnikowością. Tym samym nie jest możliwym stwierdzenie, że „interwencje”, o których mowa w uchwale to element opieki nad kotami wolnożyjącymi – określenia której wymaga art. 11a ust. 1 pkt 2 ustawy.

Reasumując, uchwała nie realizuje w pełni delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru również obowiązek wynikający z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, nie został w pełni wykonany przez Radę Gminy Koszęcin. W uchwale nie uregulowano w sposób kompleksowy kwestii obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt. W § 6 Programu Rada postanowiła, że:

§ 6. 1. Chirurgiczna sterylizacja bądź kastracja zwierząt jest sposobem na rozwiązanie problemu nadpopulacji zwierząt.

2. Wylapane zwierzęta, przewiezione do schroniska dla zwierząt w Miedarach przy ul. 1-go Maja 76, będą tam poddane zabiegom kastracji, które wykona lekarz weterynarii, z którym schronisko ma podpisaną umowę na opiekę weterynaryjną. Wyjątek stanowią będą zwierzęta, u których zaistnieje przeciwwskazanie do wykonania takich zabiegów z uwagi na ich stan zdrowia.

3. Wójt Gminy Koszęcin wydaje 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.

Z tak sformułowanego przepisu nie sposób wywieść, jaki zakres obowiązków będzie ciążył na podmiocie wykonującym to zadanie. Z § 6 ust. 2 zdanie pierwsze Programu wynika, iż zwierzęta przewiezione do schroniska dla zwierząt będą poddawane wyłącznie zabiegom kastracji. Tymczasem, w zdaniu drugim tego przepisu Rada wskazała, iż *Wyjątek stanowią będą zwierzęta, u których zaistnieje przeciwwskazanie do wykonania takich zabiegów z uwagi na ich stan zdrowia*. Rada określiła zatem wyjątek odnoszący się nie do jednego zabiegu, ale do innych – bliżej nie sprecyzowanych. W kontekście regulacji zawartej w § 6 ust. 2 Programu nie jasne jest również postanowienie § 6 ust. 3 Programu, z którego wynika, iż Wójt Gminy Koszęcin wydaje skierowania zarówno na zabiegi sterylizacji lub kastracji bezdomnych kotów w gabinecie weterynaryjnym w Koszęcinie. Na marginesie należy również zaznaczyć, iż Rada określając w rozdziale III Programu wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu oraz sposób wydatkowania tych środków przeznaczyła środki odrębnie na realizację zadania polegającego na przeprowadzaniu obowiązkowej sterylizacji (§ 11 pkt 3), jak i kastracji (§ 11 pkt 4) zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Co oznacza, że zamiarem Rady było przeprowadzanie zarówno obowiązkowej sterylizacji, jak i kastracji zwierząt przyjętych do schroniska. Powyższy brak spójności między regulacjami Programu narusza zasadę jasności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP i wywołuje wątpliwości, co do zakresu przedmiotowego Programu.

Rada nie wypełniła zatem prawidłowo upoważnienia ustawowego określonego art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru stwierdza także, iż uchwała nie zawiera właściwych uregulowań w przedmiocie zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Należy bowiem zauważyć, że art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy nakłada na Gminy obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach *zdarzeń drogowych* – a nie wyłącznie w przypadku kolizji drogowej – z udziałem zwierząt. W konsekwencji przepis § 10 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały zawężający stosowanie Programu tylko do zwierząt uczestniczących w kolizji drogowej narusza w sposób istotny (z powodu niewłaściwego wypełnienia delegacji ustawowej) art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy przewidujący obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom w przypadku wszystkich zdarzeń drogowych, a nie tylko kolizji drogowych.

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. Powierzchowne 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, 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/Gl 740/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Koszęcin nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 2, 4 i 8 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Powyżej opisane uchybienie 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 793/LXXVII/2024 Rady Gminy Koszęcin z dnia 12 lutego 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