



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 kwietnia 2024 r.

Poz. 2736

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.221.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 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 LXV/739/2024 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Toszek w 2024 roku”, w części określonej w § 7 załącznika do uchwały, stanowiącego *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Toszek w 2024 roku*, dalej jako: *Program*, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 i art. 11a ust. 5 zdanie drugie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 lutego 2024 r. Rada Miejska w Toszku podjęła uchwałę Nr LXV/739/2024 w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Toszek w 2024 roku”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona częściowo 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) *obligatoryjną 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.*

Należy również podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (por. art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz powiązania między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W opinii organu nadzoru, za niezgodne z prawem należy uznać postanowienie § 7 Programu, zgodnie z którym: *W przypadku zidentyfikowania właściciela zwierzęcia odłowionego i przekazanego do schroniska, zostanie on (właściciel) obciążony kosztami poniesionymi przez Gminę.* Przepis ten literalnie obciąża właściciela zwierzęcia odłowionego kosztami poniesionymi przez Gminę w każdym przypadku, w którym zwierzę zostanie odłowione, a następnie przekazane do schroniska.

Zdaniem Wojewody, powyższy przepis Programu pozostaje w sprzeczności z brzmieniem art. 11a ust. 5 zdanie drugie ustawy. Ustawodawca przesądził bowiem w sposób jednoznaczny, że koszty realizacji programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania ich bezdomności ma ponosić gmina. Nie ma zatem możliwości „przerzucenia”, w drodze przepisu uchwały Rady Miejskiej, ciężaru kosztów, które gmina poniosła w związku z realizacją danej formy ochrony przewidzianej w programie (tu: przekazania odłowionego zwierzęcia do schroniska), na podmiot trzeci. Trzeba więc uznać, że przedmiotowe postanowienie uchwały zmierza do obejścia bezwzględnie wiążącego przepisu ustawy.

Ponadto, przepis § 7 Programu, jest niejasny, bowiem jego brzmienie nie przesądza w sposób jednoznaczny, jakiego typu koszty poniesione przez gminę mają finalnie obciążać właściciela. Zakładając określoną sekwencję zdarzeń w przypadku odłowienia zwierzęcia, tj. najpierw samą czynność odłowienia, a następnie przewiezienie go do schroniska (por. brzmienie § 7 Programu), zakres ten teoretycznie ogranicza się jedynie do tych dwóch czynności. Nie można jednak wykluczyć, że jeszcze przed zidentyfikowaniem właściciela danego zwierzęcia dojdzie do realizacji kolejnej czynności, tj. obligatoryjnej sterylizacji lub kastracji, zgodnie z § 6 Programu. Można też założyć obciążenie właściciela kosztami pobytu zwierzęcia w schronisku. Rodzi to ryzyko nadużyć oraz dowolnej interpretacji przepisu, tak by obciążyć właściciela kosztami w jak najszerszym zakresie.

Tymczasem, brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.*

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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXV/739/2024 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Toszek w 2024 roku” – w części określonej na wstępie, 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