



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 kwietnia 2024 r.

Poz. 2743

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.240.2024 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 LXVIII/1535/2024 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 22 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Bielska-Białej na 2024 r., w całości, jako sprzecznej z art. 11 ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 2 pkt 1, 2, 3, 4, 5 i 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 22 lutego 2024 r. Rada Miejska w Bielsku-Białej podjęła uchwałę Nr LXVIII/1535/2024 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Bielska-Białej, zwaną dalej „uchwałą”. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Bielska-Białej, zwany dalej „Programem”, stanowi załącznik do uchwały.

Jako podstawę prawną uchwały Rada wskazała m.in. art. 11 ust. 1 i art. 11a ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 29 lutego 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnymi naruszeniami prawa.

Należy zwrócić uwagę, że w § 3 pkt 2 i pkt 5, § 6 ust. 1 i ust. 2, § 14 ust. 1 oraz w tytule Rozdziału 4 Programu Rada odnosi się do „bezdomych zwierząt domowych”. Tymczasem w art. 11 i 11a ust. 2 pkt 1, 3 i 5 ustawy ustawodawca nie wprowadza tego rodzaju zawężeń, stanowiąc ogólnie o zwierzętach bezdomnych. W podobny sposób oceniać należy także § 4 pkt 1 lit. b Programu. W postanowieniu tym Rada zastrzegła, iż do wskazanego przez nią gospodarstwa rolnego przyjmowane będą wyłącznie bezdomne zwierzęta gospodarskie, podczas gdy w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy jest mowa generalnie o zwierzętach gospodarskich. Z powyższych względów, za nieuprawnione należy uznać ograniczenie przez Radę realizacji zadań wynikających z ww. przepisów jedynie do domowych zwierząt bezdomnych i bezdomnych zwierząt gospodarskich (por. wyrok WSA w Kielcach z 9.08.2023 r., II SA/Ke 371/23, CBOSA, czy też wyrok WSA w Gliwicach z 5.10.2023 r., II SA/GI 1036/23, CBOSA).

Dodatkowo, zastrzeżenia organu nadzoru budzi § 5 pkt 1 lit. d tiret drugie Programu, w którym Rada zastrzegła, iż *Sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi na terenie Miasta Bielska-Białej realizują organizacja społeczna poprzez wybór zakładu leczniczego i jego wskazanie organizacjom społecznym oraz społecznym opiekunom jako właściwego dla wykonania kastracji i implantacji mikroczipu*, a także § 5 pkt 2 lit. b Programu, w którym postanowiła, że *sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi przez opiekunów społecznych będzie realizowane, m.in. poprzez dostarczanie kotów wolno żyjących na terenie Miasta Bielska-*

Białej do zakładu leczniczego dla zwierząt wskazanego przez organizację społeczną, w ramach zadań opisanych w § 3 pkt 3 lit. b. Ponadto, o prawie organizacji społecznej do wskazania zakładu leczniczego wykonującego kastrację oraz znakowanie kotów wolno żyjących mowa w § 14 ust. 2 lit. b Programu.

Z analizy przytoczonych regulacji wynika, że Rada scedowała na organizację społeczną realizację części zadania związanego ze sterylizacją lub kastracją oraz znakowaniem zwierząt, tj. w zakresie odnoszącym się do kotów wolnożyjących. W opinii organu nadzoru podjęcie ww. działania było niedopuszczalne. W pierwszej kolejności zauważyć należy, że plan znakowania zwierząt w gminie, a także kastracja lub sterylizacja innych zwierząt aniżeli znajdujących się w schroniskach są zadaniami fakultatywnymi. Oznacza to, że ich realizacja zależy od woli danej gminy. W przypadku podjęcia decyzji o wykonywaniu ww. zadań, w programie dookreślone winny jednak zostać wszelkie kwestie umożliwiające ustalenie sposobu ich realizacji. Przyjęta przez Radę regulacja nie spełnia powyższego wymogu. W Programie nie wskazano bowiem jednoznacznie pomiotu, za pomocą którego wykonywane będą ww. czynności, a jedynie przyznano możliwość jego wyboru organizacji społecznej. W takim układzie Rada scedowała więc na organizację społeczną część swojej jej kompetencji, choć nie była do tego upoważniona. Ponadto, nawet gdyby uznać za zgodne z prawem przekazanie organizacji społecznej możliwości do rozstrzygnięcia o ww. materii, Rada nie sformułowała żadnych przesłanek, jakimi kierować się winna organizacja przy wyborze takowego zakładu. Oznacza to, że organizacja społeczna miałaby przy tym pełną dowolność, co nie może się ostać w przypadku realizacji zadań gminy z wykorzystaniem środków publicznych.

W myśl art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, program *obejmuje w szczególności obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Z przepisu tego wywieść należy obowiązek gminy do zapewnienia wykonywania obu ww. rodzajów czynności, tj. zarówno kastracji, jak i sterylizacji – w zależności od płci zwierzęcia. W odniesieniu do tej materii w Programie Rada wskazała zaś jedynie na kastrację zwierząt pozostających w schronisku, pomijając ich sterylizację (por. § 3 pkt 5 oraz § 14 ust. 1). Oznacza to, że Rada nie przewiduje możliwości wykonywania drugiego z ww. zabiegów, a co za tym idzie, odstępuje od realizacji części jednego z obligatoryjnych zadań gminy.*

Na marginesie organ nadzoru pragnie nadmienić, że powyższe ograniczenie zostało wprowadzone przez Radę także względem zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 3a ustawy, tj. sterylizacji albo kastracji innych zwierząt aniżeli umieszczone w schronisku (por. § 3 pkt 3 lit. b, § 3 pkt 11, § 14 ust. 2 i ust. 3). Z uwagi na jego fakultatywność, organ nadzoru nie podnosi jednak w tym względzie zastrzeżeń.

Wreszcie, organ nadzoru zwraca uwagę na definicje zawarte w § 1 pkt 6 i 7 Programu. W pkt 6 Rada wskazała, że: *Ilekcioć w programie jest mowa o Organizacjach społecznych, należy przez to rozumieć organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działające na obszarze Miasta Bielska-Białej. Natomiast w pkt 7 Rada zastrzegła, iż: Ilekcioć w programie jest mowa o Organizacji społecznej, należy przez to rozumieć organizację, której statutowym celem działania jest m.in. opieka nad kotami, w tym opieka nad kotami wolno żyjącymi potrzebującymi pomocy, wyłonioną w drodze konkursu, wskazaną przez Miasto na stronie internetowej Urzędu Miejskiego, pod adresem: <https://bielsko-biala.pl/> oraz na stronie internetowej Miejskiego Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Bielsku-Białej: <https://schronisko.bielsko-biala.pl/>.*

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie Program stanowi akt prawa miejscowego (tak, m.in. NSA w wyroku z 14.07.2022 r., I OSK 66/21, CBOSA, czy też NSA w wyroku z 5.11.2019 r., II OSK 3136/17, CBOSA). Z tego względu zamieszczane w nim postanowienia winny cechować się przejrzystością i być czytelne dla przeciętnego odbiorcy. Biorąc pod uwagę konstrukcję przytoczonych wyżej definicji stwierdzić należy, że nie spełniają one powyższych wymogów. Wprowadzone przez Radę pojęcia różnią się bowiem od siebie wyłącznie odmianą przez liczby, co w trakcie zapoznawania się z poszczególnymi regulacjami Programu może nastroić problemów interpretacyjnych i uniemożliwiać sprawne oraz jednoznaczne ustalenie, o którym z podmiotów mowa w danym postanowieniu.

Przedstawione powyżej 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 LXVIII/1535/2024 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 22 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Bielska-Białej na 2024 r. – 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