



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.603.2021

Katowice, dnia 2 czerwca 2021 r.

Rada Miejska w Strumieniu

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX.245.2021 Rady Miejskiej w Strumieniu z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Strumień w 2021 r.”, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 638), dalej jako *ustawa*, w związku z art. 2 i art. 7 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 29 kwietnia 2021 r. Rada Miejska w Strumieniu przyjęła uchwałę Nr XXIX.245.2021 w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Strumień w 2021 r.” Program ten stanowi załącznik do uchwały. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 11a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 maja 2021 r.

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

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 516/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 października 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1036/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1014/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). 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 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.

Analizując przepis art. 11a ust. 2 ustawy, stwierdzić należy, 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.

Uwzględniając powyższe stwierdzić należy, że w § 2 załącznika do uchwały Rada wskazała, że *1. Koordynatorem Programu jest Burmistrz Strumienia, za pośrednictwem właściwego Referatu Urzędu.*

2. Realizatorami Programu są:

- 1) *Burmistrz Strumienia, za pośrednictwem właściwego Referatu Urzędu;*
- 2) *schronisko;*
- 3) *zakłady lecznicze dla zwierząt;*
- 4) *Policja;*

Tymczasem 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. Stąd w programie nie można wskazywać jako realizatorów podmiotów, które nie są w żaden sposób podporządkowane gminie, pomimo iż organ wykonawczy gminy zawarł już z nimi umowy cywilnoprawne na wykonywanie przez nie usług. Realizację wykonywania poszczególnych zadań programu zapewnia wójt, burmistrz, prezydent poprzez zawarcie umów z odpowiednimi, posiadającymi stosowne uprawnienia w danych zakresie podmiotami, które przez fakt zawarcia umowy nie stają się realizatorami programu. Brak jest jakiegokolwiek podstaw do wskazywania Policji, jako jednego z realizatorów programu.

Rada w § 4 załącznika do uchwały postanowiła, że:

1. Zapewnienie opieki nad bezdomnymi psami z terenu gminy Strumień następuje w schronisku, wskazanym w §1 pkt 3, natomiast zapewnienie opieki nad bezdomnymi kotami z terenu gminy Strumień sprawowane jest przez Fundację Lepszy Świat z siedzibą przy ul. Zamkowej 3abc, 43-400 Cieszyn, z którą umowę zawarło schronisko.

2. Zwierzęta bezdomne są przyjmowane na podstawie zgłoszeń Urzędu lub Policji.

W ocenie organu nadzoru Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 1, zgodnie z którym *program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt.* W tym zakresie Rada powinna zawrzeć w uchwale szczegółowe regulacje wskazujące na sposób realizacji tego zadania oraz wskazać konkretne schronisko dla zwierząt, w którym zapewnione zostanie miejsce dla bezdomnych zwierząt.

Ponadto Regulacja § 4 załącznika do uchwały wprowadza ograniczenie do bezdomnych psów i kotów. Wolą ustawodawcy było by regulacje dotyczące zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dotyczyły (ogólnie) zwierząt bezdomnych, bez ograniczeń, jakich Rada dokonała w § 4 ust. 1 załącznika do uchwały.

W ocenie organu nadzoru, wskazanie przez Radę Miejską Fundacji zamiast konkretnego schroniska dla zwierząt nie stanowi wypełnienia obowiązku, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy. Treścią art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy ustawodawca zobowiązał radę gminy do zapewnienia w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt miejsca bezdomnym zwierzętom w schronisku. Wymóg może być realnie spełniony wyłącznie w ten sposób, że w programie wskazane zostanie konkretne schronisko dla zwierząt z podaniem jego nazwy i adresu, zapewniające miejsce bezdomnym zwierzętom z terenu gminy. Wypełnienia normy art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy nie stanowi wskazanie podmiotów wymienionych w treści § 1 załącznika do uchwały. Ustawodawca w art. 4 pkt 25 ustawy sformułował bowiem definicję „schroniska dla zwierząt”, którym jest miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2018 r. poz. 1967 oraz z 2020 r. poz. 148 i 285). Szczegółowe warunki określa również rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz. U. z 2004 r. Nr 158, poz. 1657). Jak wynika z powyższego schronisko dla zwierząt jest miejscem, które musi spełniać określone przepisami prawa wymogi. Wykonywanie działalności polegającej na

prowadzeniu schroniska wymaga także zezwolenia wydanego przez organ samorządu terytorialnego (gminę) wydawanego na podstawie art. 7 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.).

W ocenie organu nadzoru Rada w sposób niewystarczający uregulowała kwestię opieki nad wolno żyjącymi kotami. Rada gminy na podstawie upoważnienia ustawowego określonego przepisem art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy zobligowana jest do określenia w Programie kwestii *opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania*. Unormowaniem § 5 załącznika do uchwały Rada przewidziała natomiast, że *Opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie wykonuje Urząd poprzez podejmowanie interwencji w sprawach kotów wolno żyjących oraz poprzez wydawanie karmy społecznym opiekunom kotów wolno żyjących, którzy wykładają karmę w rejonie nieruchomości zlokalizowanych w Strumieniu przy ul. Rynek 14, Ks. Londzina 4, Słonecznej 16, Czarnoty oraz w Zabłociu przy ul. Jałowcowej 22*.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza fakt, że Rada w żaden sposób nie rozwinęła kwestii interwencji, o których mowa w ww. przepisie. Z przedmiotowego uregulowania nie wynika w szczególności, na czyje zgłoszenie może być podjęta interwencja oraz na czym miałyby ona polegać. Rada posłużyła się jedynie przepisem blankietowym, co nie jest właściwe, biorąc pod uwagę fakt, iż Program wprowadza normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu 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 oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw*. Brak odpowiedniej określoności przepisów nakładających obowiązki lub przyznających uprawnienia adresatom norm prawnych należy uznać za naruszający art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności na wyprovodzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji.

Należy więc zauważyć, że Rada wprowadziła uregulowała zadanie nazwane *opieką nad kotami wolno żyjącymi*, wskazała sposób jego wykonania i podmioty je realizujące, niemniej jednak regulacje szczegółowe uchwały sprowadzają się tylko do kwestii dokarmiania. W pozostałym zakresie przepis pozostaje niedookreślony.

W wyroku z dnia 25 lutego 2020 r. (II SA/Łd 992/19, CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wskazał, iż " (...) zbytnia ogólnikowość zapisów aktu prawa miejscowego, w którym nie wskazano sposobu ustalania miejsc przebywania wolno żyjących kotów na terenie gminy ani sposobu realizacji obowiązku ich dokarmiania poprzez określenie miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt oraz podmiotów odpowiedzialnych za wykonywanie tych zadań stanowi istotne naruszenie prawa". W orzecznictwie podkreśla się bowiem, iż program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy uchwalany jest na jeden rok, a w konsekwencji musi być dostosowany do warunków i okoliczności występujących oraz przewidywanych w danym roku, i nie można mu nadawać charakteru ogólnych ram, które wymagałyby dalszej konkretyzacji. Program stanowi bowiem podstawę realizacji określonych zadań i koniecznym jest skonkretyzowanie sposobu ich realizacji.

Dalej należy wskazać, że Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy.

W § 10 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że *Ograniczanie populacji bezdomnych zwierząt planuje się powierzyć schronisku poprzez przeprowadzanie obowiązkowych zabiegów sterylizacji albo kastracji zwierząt przyjętych do schroniska, z wyjątkiem zwierząt u których istnieją przeciwwskazania do wykonania tych zabiegów, z uwagi na stan zdrowia i/lub wiek*.

Ww. regulacje są niewystarczające, bowiem nie wynikają z nich konkretne czynności ani zasady, na jakich wykonywane będą zabiegi sterylizacji albo kastracji, a Gmina ograniczyła się wyłącznie do

wskazania, jakie zwierzęta nie podlegają tym zabiegom oraz podmiotu, który będzie te zabiegi realizował.

Ponadto wątpliwości organu nadzoru budzi treść § 12 ust. 5 pkt 1 lit. e załącznika do uchwały, zgodnie z którymi Rada postanowiła przeznaczyć środki finansowe na następujące zadanie: *zbierania, transportu i utylizacji zwłok bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Strumień – 3.000,00 zł brutto*. Zdaniem organu nadzoru zbieranie, transport i utylizacja zwłok bezdomnych zwierząt, nie jest zadaniem realizowanym w ramach Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Organ nadzoru wskazuje, że zapewnienie zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałanie z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie uregulowane zostało w art. 3 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i zgodnie z tym przepisem stanowi zadanie w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach, a nie w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt, którego dotyczy niniejszy Program, zatem nie ma podstaw do zapewnienia w ramach realizacji Programu środków finansowych na zbierania, transportu i utylizacji zwłok bezdomnych zwierząt.

Z literalnego brzmienia przepisu § 12 ust. 5 pkt 1 lit. f załącznika do uchwały wynika, iż Rada przewidziała środki finansowe wyłącznie na *transport zwierząt do lecznicy weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, w celu sprawowania całodobowej opieki weterynaryjnej – 700,00 zł brutto*. Zdaniem organu nadzoru powyższy przepis nie wypełnia prawidłowo delegacji art. 11a ust. 5 ustawy, gdyż nie określa podziału środków na zadanie dotyczące całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 stycznia 2019 roku, sygn. akt: II SA/Bd 1280/18 wyjaśnił, że w *art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt ustawodawca użył sformułowania "program zawiera" wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Wskazuje to jednoznacznie na konieczność zamieszczenia obu wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu. Jest to więc norma o charakterze iuris cogentis i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie w uchwale, prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości. Lokalny prawodawca zobowiązany został zatem przepisem art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań program, ale także do określenia sposobu ich wydatkowania. Użyte przez ustawodawcę określenie "sposób wydatkowania" środków finansowych, oznacza przedstawienie w programie, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. Czym innym jest wskazanie sposobów realizacji celów programu, a czym innym konkretne i jednoznaczne ustalenie w ramach przewidzianych środków sposobów ich wydatkowania, które z oczywistych względów powinny być zgodne z celami i przyjętymi założeniami programu. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Koniecznym jest więc co najmniej dokonanie podziału tych środków na poszczególne zadania ujęte w programie (jako że to stanowi o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem) i określenie jak będą one rozdysponowywane (tak również: wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 roku, sygn. akt: II OSK 1001/17, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 roku, sygn. akt: II SA/Go 485/18; wyrok WSA w Opolu z dnia 29 września 2015 roku, sygn. akt: II SA/Op 253/15). Zatem Rada Miejska nie uregulowała wszystkich zagadnień, które ustawodawca uznał za istotne do zawarcia w programie, gdyż nie dokonała podziału środków finansowych na poszczególne cele i zadania ujęte w Programie. Tym samym Rada Miejska nie wypełniła delegacji z art. 11a ust. 5 ustawy.*

Dodatkowo należy podkreślić, iż numeracja ustępów § 12 załącznika do uchwały rozpoczyna się od ust. 4. Zatem nie została zachowana kolejność numeracji poszczególnych ustępów, co narusza zasady prawidłowej legislacji.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXIX.245.2021 Rady Miejskiej w Strumieniu z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Strumień w 2021 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego