



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 maja 2020 r.

Poz. 3648

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.364.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2020 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/119/2020 Rady Miasta i Gminy w Pilicy z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz o zapobieganiu bezdomności zwierząt w 2020 roku, w całości, jako niezgodnej z art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. 2019 r. poz. 122 ze zm.), dalej jako „ustawa o ochronie zwierząt” w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2020 roku Rada Miasta i Gminy w Pilicy podjęła uchwałę Nr XX/119/2020 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz o zapobieganiu bezdomności zwierząt w 2020 roku, dalej jako „uchwała”. Program stanowi załącznik do uchwały. W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 kwietnia 2020 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt *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 ten – stosownie do unormowania zawartego w art. 11a ust. 2 ww. ustawy - 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 udziałem zwierząt.*

Program, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 ustawy) oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3a ustawy). Ponadto, w myśl art. 11a ust. 5 ww. ustawy Program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Na podstawie art. 7 Konstytucji RP, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały albo niewypełnienie w całości delegacji ustawowej powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa.

Z art. 2 Konstytucji wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przepisy prawne muszą być formułowane 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.

W przepisie punktu 10 załącznika do uchwały Rada Miasta i Gminy w Pilicy wskazała, że *Środki finansowe na realizację Programu zostały zabezpieczone w budżecie Uchwałą nr XVII/97/2019 Rady Miasta i Gminy w Pilicy z dnia 30.12.2019 r. w wysokości 74.000 zł*. Dalej Rada wskazała, że zadania, na które będą wydatkowane te środki, to zadania związane z zapewnieniem opieki nad bezdomnymi zwierzętami (wysokość kwoty to – 70 000 zł) oraz zbieranie i utylizacja zwłok martwych zwierząt (4 000 zł). Rada Miasta i Gminy w Pilicy określiła więc łączną kwotę przeznaczoną na realizację wszystkich zadań związanych z zapewnieniem opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Zdaniem organu nadzoru wymienionym wyżej przepisem Rada nie dokonała tym samym podziału środków na poszczególne zadania. 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 WSA w Bydgoszczy z dnia 16 października 2019 roku, sygn. akt II SA/Bd 603/19, Lex nr 27422514, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 roku, sygn. akt: II SA/Go 485/18, LEX nr 2542013; wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 roku, sygn. akt: II OSK 1001/17, LEX nr 2346710). Zatem Rada Miasta i Gminy w Pilicy 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 organ stanowiący Miasta i Gminy w Pilicy nie wypełnił delegacji z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt. Jednocześnie należy wskazać, że drugie zadanie wymienione w punkcie 10, dotyczące zbierania i utylizacji martwych zwierząt, pozostaje poza wskazaną wyżej delegacją ustawową i jako takie nie powinno się znaleźć w programie.

Z uwagi na powyższe niezbędne jest stwierdzenie nieważności całej uchwały. Uchwała zawiera jednak również inne regulacje niezgodne z prawem. W punkcie 9 załącznika do uchwały, określonym jako Plan znakowania zwierząt w gminie, Rada wskazała, że *Gmina może wspomagać znakowanie zwierząt poprzez zakup mikroczipów psom, których opiekunami są mieszkańcy Gminy Pilica*, co stanowi regulację dalece niewystarczającą, gdyż sprowadza się w istocie do zasygnalizowania intencji organu stanowiącego gminy, nie stanowi natomiast planu działania *sensu stricto*. Jak wskazano wyżej w art. 11a ust. 3 ustawy ustawodawca

przewidział możliwość zawarcia w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz o zapobieganiu bezdomności zwierząt planu znakowania zwierząt w gminie i zgodnie z powyższym przepisem, umieszczenie stosownej regulacji w programie ma charakter fakultatywny. Jednakże w ocenie organu nadzoru, jeśli Rada zdecydowała się na wprowadzenie go do załącznika do uchwały, winien on zostać skonkretyzowany i uwzględniony w podziale środków finansowych na realizację programu. Plan znakowania zwierząt w gminie w cytowanej postaci narusza wyływającą z art. 2 Konstytucji zasadę jasności prawa rozumianą jako nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, tak aby nie wzbudzały wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Oznacza to, że przyjmując wskazany przepis Rada naruszyła w sposób istotny prawo, co powinno skutkować jego nieważnością.

Podobnie, ustanowienie w punkcie 2 załącznika opieki nad wolno żyjącymi kotami (obejmujące również ich dokarmianie) jedynie poprzez wskazanie podmiotu mającego ją sprawować, stanowi w ocenie organu nadzoru naruszenie wskazanej wyżej zasady jasności prawa. Kwestia opieki nad wolno żyjącymi kotami winna zostać skonkretyzowana, podobnie jak w przypadku wspomnianego planu znakowania zwierząt w gminie, tym bardziej, że w odróżnieniu od niego zapewnienie opieki nad wolno żyjącymi kotami stanowi obligatoryjny element programu. Tak więc, Rada uchwalając kwestionowany punkt załącznika nie wypełniła w całości delegacji ustawowej, co powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa.

Podobnie ograniczenie w punkcie 6 załącznika kwestii usypiania ślepych miotów do ślepych miotów psów i kotów, stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisu art. 11a ust. 1 pkt 6 ustawy, który przewiduje, że program uchwalany przez Radę winien obejmować usypianie ślepych miotów (bez ograniczania go do ślepych miotów psów i kotów). Tym samym ww. punkt załącznika narusza w sposób istotny prawo i powinien zostać wyeliminowany z obrotu prawnego.

Zdaniem organu nadzoru nieprawidłowe jest również uregulowanie w punkcie 8 załącznika do uchwały kwestii postępowania z ciałami zwierząt zabitych w wypadkach drogowych (punkt 8, zdanie drugie załącznika). Przepis ten wykracza poza delegację z art. 11a ustawy, który wyraźnie wskazuje, że program winien dotyczyć opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt co nie przekłada się na konieczność uregulowania postępowania z padłymi zwierzętami. Tym samym wskazany przepis winien zostać wyeliminowany z obrotu prawnego, jako wykraczający poza delegację ustawową.

Reasumując, w świetle powyższego, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XX/119/2020 Rady Miasta i Gminy w Pilicy z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz o zapobieganiu bezdomności zwierząt w 2020 roku - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak