



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 czerwca 2021 r.

Poz. 4122

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.617.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 10 czerwca 2021 r.

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 XXX/266/2021 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 4 maja 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pietrowice Wielkie na 2021 rok - jako niezgodnej art. 11a ust. 2 i 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. 2020 r. poz. 638 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 4 maja 2021 r. Rada Gminy Pietrowice Wielkie przyjęła uchwałę XXX/266/2021 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pietrowice Wielkie na 2021 rok, stanowiącego załącznik do uchwały.

Pismem Nr NPII.4130.118.18.2021 z dnia 12 maja 2021 roku organ nadzoru zwrócił się do Wójta Gminy o informację, czy przed podjęciem przedmiotowej uchwały projekt programu został przedłożony do zaopiniowania właściwym podmiotom, tj.:

- 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii,
 - 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt działającym na obszarze gminy,
 - 3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich działających na obszarze gminy,
- zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 11a ust. 7 ustawy.

W odpowiedzi na pismo Gmina przedłożyła organowi nadzoru pisma skierowane do Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w Raciborzu, do kół łowieckich oraz do przedstawiciela organizacji społecznej. Pisma te były datowane na dzień 9 marca 2021 roku (z datą doręczenia: 15 i 16 marca 2021 roku).

Biorąc pod uwagę daty powyższych pism organ nadzoru pismem z dnia 21 maja 2021 roku, wystąpił ponownie do Wójta Gminy o sprecyzowanie, czy ww. podmiotom został przedłożony projekt tej konkretnej uchwały. W odpowiedzi na to Gmina potwierdziła, że przedmiotem opiniowania przez ww. podmioty był projekt tej uchwały.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru dnia 4 maja 2021 roku.

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.

Uchwała podejmowana w oparciu o ww. przepisy ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3245/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 725/17, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17, 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 przekroczono 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 powyższe regulacje kwestionowanej uchwały należy stwierdzić, 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.

Tymczasem przedmiotowa uchwała w zakresie realizacji zadania polegającego na:

- opiece nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie;
- wskazaniu gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich;
- zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt; nie spełnia powyższych wymogów.

W ocenie organu nadzoru w sposób niewystarczający uregulowała kwestię opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. 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*.

Tymczasem unormowaniami § 5 załącznika do uchwały Rada przewidziała, że:

§ 5. Gmina zapewnia i organizuje opiekę nad wolno żyjącymi kotami, polegającą na:

- 1) zakupie i wydawaniu karmy karmicielom kotów wolno żyjących w okresie od 1 grudnia do 31 marca oraz w innych okresach w przypadku: występowania temperatur ujemnych lub suszy,*
- 2) podejmowanie interwencji w sprawach kotów wolno żyjących przy udziale organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt,*
- 3) odlawianie bezdomnych kotów, poszukiwanie dla nich właścicieli oraz sterylizacji na zasadach określonych w Programie.*

Należy więc zauważyć, że Rada powyższymi regulacjami wprawdzie podjęła próbę uregulowania zadania nazwanego „opieką nad kotami wolno żyjącymi”, niemniej jednak regulacje uchwały są niewystarczające dla uznania pełnej realizacji delegacji ustawowej w tym zakresie.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Rada Gminy nie wskazała podmiotu realizującego powyższe zadanie. Przepisem § 5 załącznika do uchwały Rada przewidziała, że: *Gmina zapewnia i organizuje opiekę nad wolno żyjącymi kotami*. W ocenie organu nadzoru tak sformułowana norma prawna nie pozwala na wywiedzenie z uchwały, jaki konkretny podmiot będzie zapewniał realizację tego obowiązku. Rada gminy - w celu wypełnienia normy przepisu art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy - powinna wskazać *expressis verbis* konkretny podmiot (podmioty) realizujący ustawowy nakaz zapewnienia opieki kotom wolno żyjącym. Przyjęcie powyższej regulacji uchwały spowoduje, że wskazanie konkretnych podmiotów realizujących obowiązki będzie możliwe dopiero na etapie wykonywania uchwały. 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).

Ponadto należy stwierdzić, że przepisem § 5 pkt 1 załącznika do uchwały Rada przewidziała, że: § 5. *Gmina zapewnia i organizuje opiekę nad wolno żyjącymi kotami, polegającą na: 1) zakupie i wydawaniu karmy*

karmicielom kotów wolno żyjących w okresie od 1 grudnia do 31 marca oraz w innych okresach w przypadku występowania temperatur ujemnych lub suszy.

Rada powyższym postanowiła, że karma będzie wydawana karmicielom kotów - nie przewidziała ona natomiast żadnych alternatywnych działań ze strony Gminy czy zobowiązanego podmiotu dla realizacji powyższego celu ustawowego. W przypadku zatem braku akcesu wolontariuszy do wykonywania tego zadania, konstrukcja przepisów uchwały sprawi, że nie będzie ono przez Gminę w ogóle realizowane. Tymczasem 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).* Należy także podnieść, że ww. regulacja załącznika do uchwały cechuje się dość dużym stopniem ogólnikowości. Nie normuje ona żadnych zasad, na jakich karma będzie wolontariuszom wydawana, czy też sposobu monitorowania wykonania tego zadania przez wolontariuszy. Oczywiście wyżej wskazane elementy do uregulowania w uchwale są podawane przez organ nadzoru jedynie tytułem przykładu, co oznacza, że nie muszą one bezwzględnie znaleźć się w tej uchwale. Niemniej jednak należy podkreślić, że bez uregulowania konkretnych zachowań podmiotów zobowiązanych do opieki nad kotami wolno żyjącymi, nie sposób prawidłowo wykonać uchwałę, a tym samym zrealizować zadanie, które na Gminę nakłada ustawodawca.

W ocenie organu nadzoru Rada nie określiła ponadto, jakie inne działania w ramach opieki, poza dokarmianiem, Gmina będzie realizować i w jaki sposób. Ustawa nie zawiera legalnej definicji pojęcia "opieka". Posiłkując się zatem powszechną definicją tego pojęcia – przez którą rozumie się m.in. zaspokajanie potrzeb, których jednostka nie umie, nie może lub nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić, żeby zachować równowagę biologiczną i psychiczną, przeżyć, zachować zdrowie, jakość życia, zapewnić prawidłowy rozwój, dojrzałość i ciągłość gatunku (por. SJP), należy stwierdzić, że rozumienie pojęcia „opieka nad kotami wolno żyjącymi” będzie się sprowadzało do zapewnienia zwierzęciu niezbędnych warunków egzystencjonalnych, zgodnie z potrzebami gatunku i z uwzględnieniem specyficznego trybu życia tych zwierząt. Są to wszelkie czynności, pozwalające na zachowanie u zwierzęcia (lecz tylko w niezbędnym zakresie), odpowiedniego stanu fizycznego i psychicznego. W jej zakres będzie wchodziło zatem niewątpliwie zapewnienie w trudnych okresach niezbędnego wyżywienia, ale i też ochrona przed nie sprzyjającymi warunkami klimatycznymi, jak również podstawowa opieka weterynaryjna. Tymczasem takich regulacji w uchwale brak – co oznacza, że regulacje uchwały są niepełne.

Przepisem § 5 załącznika do uchwały Rada Gminy przewidziała, że Gmina sprawuje opiekę nad wolno żyjącymi kotami poprzez:

- 1) zakup i wydawanie karmy,
- 2) podejmowanie interwencji w sprawach kotów wolno żyjących (...)
- 3) odławianie bezdomnych kotów, poszukiwanie dla nich właścicieli oraz sterylizacji na zasadach określonych w Programie.

Przepisem § 5 pkt 2 załącznika do uchwały Rada ogólnie wskazała, że będą podejmowane w sprawach kotów wolno żyjących interwencje. Rada 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. 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.

W ocenie organu nadzoru w pojęciu „opieka” nie będą się mieścić natomiast czynności wymienione w punkcie 3 ww. przepisu. Należy wziąć pod uwagę, że regulacja ta dotyczy „kotów bezdomnych” – pojęcie to nie jest jednak tożsame z pojęciem „kotów wolno żyjących” – odniesienia do których wymaga art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Zgodnie bowiem z treścią art. 4 pkt 21 ustawy przez "zwierzęta wolno żyjące (dzikie)" - rozumie się przez to zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. Tymczasem zwierzętami bezdomnymi (także kotami) są zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały (art. 4 pkt 16 ustawy). Tym samym odniesienie regulacji uchwały w ww. zakresie do kotów bezdomnych nie jest właściwą realizacją delegacji ustawowej. Na marginesie należy

także podnieść, że wobec „dzikiej” natury (wynikającej z ustawy) kotów wolno żyjących nie sposób uznać za wskazane - podjęcie takiego działania jak odławianie i poszukiwanie dla tych kotów nowych właścicieli.

Wreszcie należy podnieść, że w ocenie organu nadzoru zabiegi weterynaryjno–chirurgiczne, jakimi są sterylizacja i kastracja tychże zwierząt także nie mieszczą się w pojęciu „opieka”. Zabiegi te służą ograniczeniu liczebności populacji kotów wolno żyjących, a nie otoczeniu ich opieką. Powyższe stanowisko potwierdza wykładnia historyczna art. 11a ustawy, a także *ratio legis* art. 11a ust. 3a ustawy, który zawiera odrębne od treści art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy upoważnienie do określenia planu sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie (w tym kotów wolno żyjących). Przepis ten został dodany art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2016 r. poz. 2102), między innymi dlatego, że ustawodawca nie kwalifikował tych zabiegów jako działanie mieszczące się w zakresie opieki, o której mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Pietrowice Wielkie nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru stwierdza także, że uchwała nie zawiera wystarczających 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 z udziałem wszystkich zwierząt – a więc nie tylko bezdomnych – ale i zwierząt dzikich czy wolno żyjących np. kotów (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 roku, sygn. akt II OSK 1503/17, publikowany w CBOSA). W konsekwencji przepisy § 10 załącznika do uchwały zawężające stosowanie Programu tylko do zwierząt bezdomnych naruszają w sposób istotny (z powodu niewypełnienia w całości delegacji ustawowej) art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy przewidujący obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej wszystkim zwierzętom.

Podobny zarzut ograniczenia zakresu przedmiotowego uchwały do zwierząt bezdomnych – konkretnie: bezdomnych zwierząt gospodarskich, a tym samym naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, należy postawić regulacji § 4 załącznika do uchwały. Zgodnie z jego treścią: *W przypadku bezdomnych zwierząt gospodarskich z obszaru Gminy, zapewnienie im opieki polega na umieszczeniu w obiektach Rolniczą Spółdzielnię Produkcyjną w Makowie ul. przy ul. Spółdzielcza 1, na zasadach określonych w umowie zawartej z tym podmiotem.* Tymczasem art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy wymaga wskazania w uchwale programowej gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla (wszystkich) zwierząt gospodarskich.

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).

Niezależnie od powyższych uchybień należy wskazać również na uchybienia o charakterze formalnym uchwały. Zgodnie bowiem z art. 11a ust. 7 i 8 ustawy projekt programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania:

- 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii;
- 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy;

3) dzierżawcom lub zarządom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy,

Podmioty te, w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu, o którym mowa w ust. 1, wydają opinie o projekcie. Niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego programu.

Powyższe oznacza, że warunkiem prawidłowo podjętej uchwały jest uprzednie wystąpienie do ww. podmiotów o zaopiniowanie projektu programu, tu: projektu kwestionowanej uchwały. Z informacji przedłożonych organowi nadzoru w toku postępowania wyjaśniającego wynika, że Gmina wystąpiła o opinię do właściwych organów dnia 9 marca 2021r. Tym samym jest wysoce prawdopodobne, że przedmiotem procedury opiniodawczej nie był projekt kwestionowanej uchwały, ale projekt uchwały poprzedniej, to jest uchwały Nr XXVIII/256/2021 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 22 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pietrowice Wielkie na 2021 rok. Należy bowiem zauważyć, że uchwała ta została zakwestionowana przez organ nadzoru w całości rozstrzygnięciem nadzorczym Nr NPII.4131.1.350.2021 z dnia 24 kwietnia 2021 roku. Wobec tego faktu stało się konieczne uchwalenie nowego programu, uwzględniającego wytyczne organu nadzoru, co znalazło swój wyraz w przyjęciu kwestionowanej uchwały. Z uwagi na fakt, iż przedmiotem obradowania przez Radę był zupełnie nowy akt prawny, musiał on zostać poddany stosownej procedurze uchwalania przewidzianej w ustawie. Gmina nie przedstawiła jednak dokumentacji potwierdzającej, że taka sytuacja miała miejsce. Nie wykazano, aby po dniu 24 kwietnia 2021 roku (data rozstrzygnięcia nadzorczego), po dniu 13 kwietnia 2021 roku (data wszczęcia postępowania nadzorczego), czy też po dniu 22 marca 2021 roku (data podjęcia unieważnionej uchwały) Gmina zwracała się do właściwych podmiotów o wydanie stosownej opinii – co stanowi istotne naruszenie prawa. Należy podkreślić, że opinia ww. podmiotów nie ma wiążącego charakteru, jednakże zwrócenie się o zaopiniowanie jest obligatoryjnym elementem procedury podjęcia uchwały. Przedmiotowe uchybienie zaliczyć należy do kategorii istotnych naruszeń prawa, które ze swej istoty wpływa na ocenę legalności całości badanej uchwały. Konkludując, stwierdzić należy, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom, co w rozpatrywanej sprawie nie miało miejsca.

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

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie jej nieważności 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