



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.467.2023

Katowice, dnia 27 kwietnia 2023 r.

Rada Miasta Częstochowy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1014.LXXVI.2023 Rady Miasta Częstochowy z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Częstochowy na 2023 rok, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 4 i 8 oraz ust. 4 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 572), dalej jako „ustawa”, w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w zw. z art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 marca 2023 r. Rada Miasta Częstochowy przyjęła uchwałę Nr 1014.LXXVI.2023 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Częstochowy na 2023 rok.

Załącznik do uchwały stanowi Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Częstochowy na 2023 rok, dalej jako „Program”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 marca 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że uchwała 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.*

Z kolei, art. 11a ust. 4 ustawy stanowi, iż *Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla 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. 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.

Z art. 2 Konstytucji RP 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 oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

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 ust. 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.

W ocenie organu nadzoru, treść § 7 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 8 oraz ust. 4 i 5 ustawy, z uwagi na nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej.

W § 7 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż: *Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizuje Towarzystwo Opieki Nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Częstochowie. Zadanie to realizowane jest przez lekarzy weterynarii zatrudnionych w Schronisku oraz przez lecznice dla zwierząt współpracujące z podmiotem prowadzącym Schronisko w tym zakresie.*

Tymczasem jak wynika z art. 11a ust. 4 ww. ustawy, realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Wskazana regulacja nie odsyła do art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt, zatem Rada Miasta Częstochowy nie była upoważniona do przekazania zadania z zakresu zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt schronisku dla zwierząt.

Przekazanie opieki weterynaryjnej schronisku wynika także z regulacji zawartej w § 11 pkt 1 Programu, zgodnie z którą: *Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone są w budżecie miasta według następującej klasyfikacji: 1) dział 900 rozdz. 90013 § 2360: kwota 1.450.000,00 zł – w ramach dotacji w tej wysokości wybrany podmiot prowadzi Schronisko i w zakresie tego zadania: a) zapewnia bezdomnym zwierzętom miejsce i opiekę*

w Schronisku - 1.200.000,00 zł, b) odławia bezdomne zwierzęta z terenu miasta Częstochowy - 70.000,00 zł, c) wykonuje zabiegi sterylizacji i kastracji zwierząt przebywających w Schronisku - 88.000,00 zł, d) poszukuje właścicieli dla bezdomnych zwierząt- 5.000,00 zł, e) realizuje usypianie ślepych miotów - 2.000,00 zł, f) zapewnia całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt - 70.000,00 zł, g) znakuje psy i koty bezdomne przebywające w Schronisku - 15.000,00 zł. W ocenie organu nadzoru, powyższe nie można uznać za prawidłowe, gdyż zadanie dotyczące zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt nie może być realizowane przez schronisko.

W orzecznictwie jednolicie podkreśla się, iż rada gminy w celu wypełnienia normy przepisu art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy - powinna wskazać *expressis verbis* konkretny podmiot (podmioty), realizujący ustawowy nakaz zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Podkreślić też trzeba, że wskazanie w uchwale konkretnego podmiotu, zobowiązanego do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych spełnia też ważną rolę informacyjną. Pozwala bowiem natychmiast po zdarzeniu drogowym przekazać zwierzę, które w jego wyniku ucierpiało, do wskazanej lecznicy weterynaryjnej lub do określonego lekarza weterynarii, w celu zapewnienia opieki (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Go 117/17, CBOSA, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 listopada 2021 r., sygn. akt. II Sa/Gl 924/21, CBOSA).

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej, wobec czego istotnie naruszyła art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 8 oraz ust. 4 i 5 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

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.

Tymczasem przedmiotowa uchwała w zakresie zadania Programu dotycząca obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt nie spełnia powyższych wymogów.

Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, tj. w zakresie obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Do powyższego zadania Rada odniosła się w § 2 Programu, zgodnie z którym:

1. W celu ograniczenia populacji bezdomnych zwierząt oraz kotów wolno żyjących wykonywane są zabiegi sterylizacji i kastracji. Zadanie to realizują:

1) Towarzystwo Opieki Nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Częstochowie poprzez obowiązkową sterylizację i kastrację zwierząt przyjętych do Schroniska, wykonywaną przez lekarzy weterynarii zatrudnionych w Schronisku;

2) organizacje, których statutowym celem jest ochrona zwierząt;

3) społeczni opiekunowie kotów;

4) zakłady lecznicze dla zwierząt, z którymi Gmina zawarła umowy.

2. W celu ograniczenia populacji kotów wolno żyjących podmioty wymienione w ust. 1 pkt 2, 3, współpracujące w tym zakresie z Urzędem Miasta Częstochowy, zajmują się wylapywaniem kotów wolno żyjących, celem poddania ich w zakładach leczniczych dla zwierząt zabiegowi sterylizacji i kastracji oraz oznakowania ich poprzez wykonanie tatuażu w uchu. Zakłady lecznicze dla zwierząt zapewniają zwierzętom opiekę po zabiegu, a po ich rekonwalescencji, są one przywracane do miejsca ich naturalnego przebywania. W ramach tego zadania przeprowadzane jest także odrobaczanie i odpchlanie kotów wolno żyjących poddanych sterylizacji/kastracji.

Powyższa regulacja § 2 ust. 1 Programu, która dotyczy obowiązkowej sterylizacji i kastracji zwierząt przyjętych do schroniska, w ocenie organu nadzoru, jest niewystarczająca, bowiem nie

wynikają z niej konkretne czynności podejmowane w ramach realizacji tego zadania ani zasady, na jakich wykonywane będą zabiegi sterylizacji albo kastracji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 września 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 829/21, CBOSA). Rada ograniczyła się wyłącznie do wskazania podmiotu, który będzie te zabiegi realizował (lekarze weterynarii zatrudnieni w Schronisku). Realizacja tego zadania przez schronisko wynika już jednak z samej treści ustawy, Rada Gminy powinna doprecyzować czynności podejmowane dla realizacji tego zadania, jak to chociażby uczyniono w § 2 ust. 2 Programu, który jednakże dotyczy jedynie kotów wolno żyjących.

Reasumując, Rada naruszyła art. 11a ust. 2 pkt 4 i 8 ustawy w zw. z ust. 4 oraz 7 Konstytucji RP poprzez brak pełnej realizacji ww. zadania.

Dalej, w niniejszym Programie Rada przekroczyła również przyznane jej upoważnienie ustawowe - organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do nakładania na konkretnych pracowników, jednostki urzędu gminy, lub inne zewnętrzne podmioty (tu: m.in. konkretny wydział Urzędu, Straż Miejską, Komendę Miejską Policji) konkretnych obowiązków, w ramach realizacji zadań własnych gminy z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom, jak to uczyniono w niniejszym programie.

Kompetencje w zakresie powierzenia określonych zadań konkretnym wydziałom posiada wyłącznie Wójt (tu: Prezydent Miasta), gdyż zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta (tu: Prezydenta Miasta) w drodze zarządzenia. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Wymaga podkreślenia, że podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia omawianego Programu i powierzenie jej wykonania Prezydentowi Miasta otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Prezydent Miasta określając sposób wykonania uchwały winien wyznaczyć osoby odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z tego aktu. Zatem to Prezydent Miasta jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym pracownikom Urzędu zadań zmierzających do realizacji Programu.

Ponadto, Rada w § 3 ust. 3 Programu, wskazała, że informację o bezdomnych zwierzętach oraz o zwierzętach, które uległy wypadkom drogowym można zgłaszać m.in. do Komendy Miejskiej Policji. Tym samym Rada nałożyła obowiązek realizacji Programu w ww. części przez Policję, polegający na przyjmowaniu zgłoszeń o bezdomnych zwierzętach czy zwierzętach, które uległy wypadkom drogowym. Zadania Policji są uregulowane przez akty prawa rangi ustawy, a ponadto ustawa o ochronie zwierząt nie przewiduje możliwości realizacji przez Policję zadań w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt. A zatem, w przedmiotowym Programie takie zadania nie mogą być na Policję nałożone (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 478/13). Powyższe oznacza, że Rada wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 i 5 ustawy i naruszyła konstytucyjną zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji RP). Organ nadzoru zaznacza przy tym, że niewątpliwie Policja przyjmuje zgłoszenia dot. bezpieczeństwa drogowego, bowiem do jej zadań należy zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji), jednak jest to zadanie własne Policji wynikające z przepisów rangi ustawy, natomiast Rada upoważniona jest do uregulowania w niniejszym Programie sposobu realizacji zadań własnych gminy z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom (art. 11 ust. 1 ustawy), zatem nie ma podstaw do obejmowania zakresem Programu zadań realizowanych przez Policję, bowiem nie są to zadania własne gminy. Rada w akcie prawa miejscowego nie może również informować o zadaniach wynikających z powszechnie obowiązującego prawa realizowanych przez podmioty zewnętrzne.

Powyższe regulacje w zakresie wskazania przez Radę Miasta Częstochowy w niniejszym programie, będącym aktem prawa miejscowego, konkretnych podmiotów (Wydziałów Urzędu, innych podmiotów zewnętrznych w stosunku do gminy) do realizacji zadań własnych gminy

z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom należy uznać za istotne naruszenie prawa tj. art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy w zw. z art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 Konstytucji RP.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (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/OI 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 1014.LXXVI.2023 Rady Miasta Częstochowy z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Częstochowy na 2023 rok, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego