



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.332.2024

Katowice, dnia 2 maja 2024 r.

Rada Gminy Porąbka

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVI/567/2024 Rady Gminy Porąbka z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami na terenie Gminy Porąbka w roku 2024, w całości, jako sprzecznej z art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 11a ust. 2 pkt 1 i pkt 7 oraz art. 11a ust. 4 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 8 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 26 marca 2024 r. Rada Gminy Porąbka, zwana dalej „Radą” przyjęła uchwałę Nr LVI/567/2024 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami na terenie Gminy Porąbka w roku 2024”, zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną przyjęcia uchwały Rada wskazała m.in. art. 11a ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 2 kwietnia 2024 r.

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

W pierwszej kolejności analizie poddać należy § 9 ust. 2 pkt 1 oraz § 10 ust. 1 pkt 2 uchwały. W przepisach tych Rada postanowiła, że opiekę nad wolno żyjącymi kotami sprawować będzie, m.in. Referat Środowiska, Funduszy Zewnętrznych i Pożytku Publicznego (Referat ŚFP). Po pierwsze, z regulacji uchwały nie wynika jakiej jednostki organizacyjnej gminy jest to komórka. Biorąc pod uwagę fakt, iż niniejsza uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zamieszczane w niej postanowienia winny być jasne i zrozumiałe dla szerokiego grona odbiorców. Postanowienia uchwały, w których Rada odnosi się do bliżej nieokreślonego Referatu nie spełniają zaś takowych wymogów. W odniesieniu do tej kwestii możliwym jest jedynie przyjęcie domniemania, iż wspomniany Referat stanowi komórkę organizacyjną Urzędu Gminy Porąbka. Niestety, również w takim przypadku ww. postanowienia muszą zostać ocenione jako wadliwe. W tym miejscu zauważyć bowiem wypada, że na mocy art. 33 ustawy o samorządzie gminnym, to wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako kierownik urzędu gminy lub miasta, decyduje o jego strukturze organizacyjnej, poprzez nadanie mu regulaminu organizacyjnego. Nie można zatem z góry przesądzać, iż w ramach struktury urzędu gminy stale funkcjonować będzie jednostka organizacyjna nazwana Referatem Środowiska, Funduszy Zewnętrznych i Pożytku Publicznego, gdyż zostało to pozostawione swobodnemu uznaniu wójta. Sama zaś uchwała w sprawie programu ochrony zwierząt, jako akt prawa miejscowego, powinna zachować charakter generalno-abstrakcyjny, czyli mieć zastosowanie do każdego stanu faktycznego, niezależnie od tego, jaka będzie w danym momencie faktyczna struktura organizacyjna urzędu gminy.

Z uwagi na sposób skonstruowania postanowień uchwały, w których Rada nałożyła na Referat Środowiska, Funduszy Zewnętrznych i Pożytku Publicznego (Referat ŚFP) obowiązek realizacji zadań dotyczących opieki nad kotami wolno żyjącymi, organ nadzoru nie jest w stanie wyeliminować ww. naruszeń prawa poprzez stwierdzenie nieważności uchwały w odpowiedniej części. Podjęcie przez organ nadzoru tego rodzaju działania doprowadziłoby do wypaczenia woli Rady, jak również uczyniłoby ww. postanowienia niemożliwymi do wykonania. W § 9 ust. 2 pkt 1 uchwały nie byłoby wiadomym, do jakiego podmiotu Rada przyporządkowała określone tam zadania, zaś z § 10 ust. 1 pkt 2 uchwały nie wynikałoby w jaki sposób postępować mają społeczni opiekunowie kotów wolno żyjących (karmiciele), ażeby pozyskać skierowanie umożliwiające wykonanie sterylizacji albo kastracji tychże kotów. Ze względu na powyższe, koniecznym staje się stwierdzenie nieważności niniejszej uchwały w całości.

Dodatkowo, w ocenie organu nadzoru uchwała zawiera także inne istotne naruszenia.

W § 5 uchwały, Rada postanowiła, iż: *Schronisko funkcjonuje całą dobę w zakresie przyjmowania i podejmowania zwierząt bezpańskich, agresywnych oraz tych, które uległy wypadkom drogowym i podejmuje natychmiastowe działania mające na celu przewiezienie tych zwierząt do Schroniska.*

Po pierwsze, ustawa nie posługuje się pojęciem zwierząt „bezpańskich”. Jego znaczenie winno być więc ustalone z uwzględnieniem definicji zaczerpniętych z języka ogólnego. Zgodnie z tłumaczeniem słownikowym „bezpański” znaczy tyle co „niemający właściciela” (Słownik Języka Polskiego, PWN), „taki, który nie ma właściciela” (Wielki słownik języka polskiego). Tymczasem, zgodnie z art. 4 pkt 16 ustawy ilekroć mowa o „zwierzętach bezdomnych” rozumie się przez to *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*. Zestawiając powyższe definicje należy dojść do przekonania, iż zakres pojęcia „zwierzęcia bezdomnego” jest szerszy aniżeli pojęcia „zwierzęcia bezpańskiego”. Tymczasem z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy wynika, że obligatoryjnym zadaniem gminy jest zapewnianie miejsca w schronisku wszystkim zwierzętom bezdomnym. Biorąc to pod uwagę, należy dojść do przekonania, że Rada posługując się powyższym pojęciem zawęziła realizację zadania polegającego na zapewnianiu miejsca w schronisku zwierzętom bezdomnym jedynie do części tej grupy zwierząt.

Ponadto, odnosząc się w zacytowanym powyżej przepisie uchwały do zwierząt *agresywnych* Rada wykroczyła poza przyznaną jej kompetencję. Z konstrukcji przytoczonej regulacji wynika bowiem, że Rada przewidziała obowiązek zapewnienia miejsca w schronisku nie tylko zwierzętom bezpańskim, ale także agresywnym i to niezależnie od ich statusu właścicielskiego (tj. niezależnie od tego, czy mogą być uznane za zwierzęta bezdomne). Biorąc pod uwagę brzmienie i cel regulacji zamieszczonych w art. 11 i art. 11a ustawy nie ulega wątpliwości, że przyjęcie przez Radę takiego rodzaju postanowienia nastąpiło bez podstawy prawnej.

Poza powyższym, w części, w jakiej Rada nałożyła na schronisko obowiązek podejmowania działań związanych z opieką weterynaryjną dla zwierząt, które uległy wypadkom drogowym, § 5 uchwały narusza także art. 11a ust. 4 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Jak wynika bowiem z powołanych regulacji ustawowych, schronisku może zostać powierzona realizacja wyłącznie zadań określonych w art. 11a ust. 2 pkt 3-6 ustawy. W katalogu tym nie mieści się zapewnianie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, o której mowa w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Z tego powodu, Rada nie była władna do stanowienia o konieczności realizowania przez schronisko natychmiastowych działań związanych z przyjmowaniem, podejmowaniem i przewożeniem zwierząt, które uległy wypadkom drogowym do schroniska.

Końcowo, wartą uwagi jest także treść § 12 uchwały. W jego ust. 1 Rada wskazała gospodarstwo rolne, w którym zapewnione ma być miejsce dla zwierząt gospodarskich. W ust. 2 Rada zastrzegła natomiast, że *Gospodarstwo rolne, o którym mowa w ust. 1 zapewnia odławianie oraz transport bezdomnych zwierząt gospodarskich*. W tym miejscu organ nadzoru pragnie wyjaśnić, iż art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy stanowi ogólnie o zwierzętach gospodarskich. Z powyższych

względów, za nieuprawnione należy uznać ograniczenie przez Radę realizacji zadań wynikających z ww. przepisu jedynie do bezdomnych zwierząt gospodarskich.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Przewodniczący Rady Gminy Porąbka w piśmie z dnia 24 kwietnia 2024 r. wniósł o odstąpienie od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w przedmiotowej sprawie, z uwagi na to, że Rada na posiedzeniu w dniu 25 kwietnia 2024 r. zamierza uchylić niniejszą uchwałę oraz podjąć nowy Program opieki nad bezdomnymi zwierzętami na terenie Gminy Porąbka w roku 2024, który będzie zgodny z zapatrywaniem prawnym wyrażonym w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania.

Ww. wniosek Przewodniczącego Rady nie mógł zostać uwzględniony przez organ nadzoru. Stwierdzenie nieważności uchwały zawsze wskazuje, że akt został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, obarczającym go od dnia jego podjęcia (z mocą *ex tunc*), zaś uchylenie przepisów na skutek wydania innego aktu oznacza wyeliminowanie ich z obrotu prawnego ze skutkiem od daty wejścia w życie aktu derogującego, czyli ze skutkiem *ex nunc*. Skoro skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne, to właściwym jest zastosowanie środka o silniejszych skutkach, czyli w tym przypadku rozstrzygnięcia nadzorczego. W przeciwnym razie doszłoby do sytuacji, że akt prawa miejscowego, który jest obciążony istotnymi naruszeniami prawa - skutkującymi jego nieważnością w całości, obowiązywałby przez pewien okres czasu na terenie Gminy Porąbka. Wobec czego zasadnym jest wydanie w niniejszej sprawie rozstrzygnięcia nadzorczego, które stwierdzi nieważność uchwały ze skutkiem *ex tunc*, to jest od dnia jej podjęcia przez Radę.

Powyżej opisane 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 LVI/567/2024 Rady Gminy Porąbka z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami na terenie Gminy Porąbka w roku 2024 - 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego