

**UCHWAŁA NR XXXVI/807/21
RADY MIASTA KATOWICE**

z dnia 24 czerwca 2021 r.

w sprawie zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego

Na podstawie art. 31 w związku z art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020r. poz. 713 z późn. zm.) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019r., poz. 2325 z późn. zm.)

**Rada Miasta Katowice
uchwała**

§ 1. Zaskarżyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 02.06.2021r. znak NPII.4131.1.579.2021 stwierdzające nieważność uchwały nr XXXIV/746/21 Rady Miasta Katowice z dnia 29.04.2021r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Katowice w 2021 roku.

§ 2. Prawne i faktyczne argumenty skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego zawiera uzasadnienie do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierzyć Prezydentowi Miasta Katowice.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta
Katowice

Maciej Biskupski

Uzasadnienie

Dnia 04.06.2021r. do Urzędu Miasta Katowice wpłynęło rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 02.06.2021r. znak NPII.4131.1.579.2021 stwierdzające nieważność uchwały XXXIV/ 746/21 Rady Miasta Katowice z dnia 29.04.2021r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Katowice w 2021 roku, jako niezgodnej z art. 11a ust. 2 i 5 ustawy z dnia 21.08.1997r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020r., poz. 638 z późn. zm.). Opinia Wojewody Śląskiego oparta została na tezie, że uchwalony przez Radę Miasta Katowice Program wymaga doprecyzowania, gdyż nie czyni zadość wyszczególnionym w art. 11a ust. 2 i 5 obligatoryjnym elementom składowym tworzonych corocznie przez gminy programów, z czym organ uchwalający Program się nie zgadza.

Podstawę kompetencyjną unieważnionej uchwały stanowi art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, który upoważnia i zarazem zobowiązuje radę gminy do jej podjęcia. Uchwała ta została zatem podjęta przez właściwy organ i ma podstawę prawną. Prawdopodobny był również tryb jej podjęcia. Unieważniona uchwała jest kompletna, gdy idzie o obligatoryjne elementy wskazane w art. 11a ust. 2 i ust. 5 u.o.z. Elementy te zostały zamieszczone w kolejnych rozdziałach uchwały, począwszy od pierwszego - zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, rozdział 2 - odławianie bezdomnych zwierząt, rozdział 3 - opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, rozdział 4 - zmniejszanie populacji zwierząt bezdomnych, w tym obligatoryjna sterylizacja i kastracja zwierząt w schronisku dla zwierząt i usypianie ślepych miotów, rozdział 5 - poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, rozdział 6 - wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, rozdział 7 - zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, rozdział 9 - wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Przedmiotowa uchwała zawiera ponadto elementy fakultatywne - rozdział 8 - znakowanie zwierząt oraz opisaną w rozdziale 4 Programu akcję sterylizacji i kastracji psów i kotów posiadających właścicieli. Dodać trzeba, że ewentualne stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa, a w ocenie organu w niniejszej sprawie taka sytuacja nie zachodzi. Mając powyższe na uwadze należy przyjąć, iż unieważniona uchwała nie narusza prawa, a w szczególności nie narusza prawa w stopniu uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności w całości.

Jednocześnie, w ocenie organu wyszczególnione przez Wojewodę Śląskiego w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 02.06.2021r. zarzuty stanowią nadinterpretację obowiązujących przepisów. Organ nadzorczy wymaga m.in. wskazania w Programie podmiotów realizujących konkretne zadania powierzone w celu opieki nad zwierzętami bezdomnymi (dot. przykładowo akcji dokarmiania kotów, ich sterylizacji, kastracji, usypiania ślepych miotów), tymczasem obowiązek wskazania "konkretnego podmiotu" został przez ustawodawcę wyraźnie przewidziany tylko w art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z. stanowiącym o wskazaniu gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, co podkreślono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15.03.2018r., sygn. akt: II SA/Kr 136/18. Wnioskowanie a contrario pozwala przyjąć, że w pozostałym zakresie takiego obowiązku nie ma, a w każdym razie obowiązek taki nie może być traktowany jego bezwzględny w tym sensie, by jego spełnienie miało zawsze warunkować legalność przyjętego rozwiązania. Wnioskowanie a contrario pozwala przyjąć, że w pozostałym zakresie takiego obowiązku nie ma, a w każdym razie obowiązek taki nie może być traktowany jego bezwzględny w tym sensie, by jego spełnienie miało zawsze warunkować legalność przyjętego rozwiązania. Wnioskowanie a contrario pozwala przyjąć, że w pozostałym zakresie takiego obowiązku nie ma, a w każdym razie obowiązek taki nie może być traktowany jego bezwzględny w tym sensie, by jego spełnienie miało zawsze warunkować legalność przyjętego rozwiązania. Wnioskowanie a contrario pozwala przyjąć, że w pozostałym zakresie takiego obowiązku nie ma, a w każdym razie obowiązek taki nie może być traktowany jego bezwzględny w tym sensie, by jego spełnienie miało zawsze warunkować legalność przyjętego rozwiązania. Ponadto odnosząc się do kwestii opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania, wspomnieć należy, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 15 stycznia 2020 r., sygn. akt: II SA/Ke 1048/19 wyraził pogląd, że zadanie, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z., tj. opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, ma charakter o tyle specyficzny, że nie wymaga udziału podmiotu wyspecjalizowanego, a ustawa nie wskazuje tego jak szczegółowy ma być charakter omawianej regulacji. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 23 stycznia 2019 r. sygn. akt: II SA/Gd 681/19 stwierdził, iż skoro w uchwalonym programie, w myśl art. 11a ust. 2 u.o.z., zawarto jego

obligatoryjne elementy, konkretyzując przy tym podmioty w oznaczonym aspekcie realizujące zadania gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, to pogląd o konieczności zawarcia w tym programie oznaczonego sposobu realizacji zadań gminy bardziej uszczegółowionego, np. wskazania konkretnego sposobu ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, określenia listy społecznych opiekunów (karmicieli) oraz miejsc i częstotliwości dokarmiania tych zwierząt) nie uprawnia do stwierdzenia, że zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem.

Ponadto Wojewoda Śląski zakwestionował wystarczalność podjętych przez Miasto Katowice działań na rzecz ochrony zwierząt bezdomnych i wolno żyjących nie zważając na to, że to organ uchwałodawczy, analizując zarówno możliwości organizacyjne, jaki i finansowe gminy, decyduje jakie działania w danym roku będą podejmowane. Rolą nadzoru prawnego jest zweryfikowanie, czy zaplanowane do realizacji zadania są zgodne z prawem, a nie stosowanie przymusu rozszerzenia katalogu przyjmowanych rozwiązań. Tym samym sugestia, jakoby miasto musiało zorganizować akcję leczenia kotów wolno żyjących w ramach opieki nad tymi zwierzętami jest w opinii organu nadużyciem. Nie znajduje także zastosowania w praktyce obligowanie gmin do tego, by na etapie tworzenia projektu Programu znały i wskazywały podmioty (konkretne placówki), które w danym roku kalendarzowym będą świadczyć usługi na rzecz miasta w zakresie opieki nad zwierzętami. Program jest dokumentem informacyjnym, i wskazanie trybu wyboru danego podmiotu (przy braku podstawy prawnej do tego, by wskazywać konkretny podmiot) uznano za wystarczające. Jak słusznie podano w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 02.06.2021r., powyższy wymóg dotyczy jedynie wskazania konkretnego gospodarstwa rolnego obejmującego opiekę nad zwierzętami gospodarskimi. Obowiązek wskazania podmiotów realizujących pozostałe zadania, jak wykazano powyżej, nie wynika z zapisów ustawy o ochronie zwierząt, a tym samym umożliwienie wywiedzenia z uchwały jaki konkretny podmiot będzie zapewniał realizację tego zadania ma charakter nieobligatoryjny przez co nie daje podstawy do uznania nieważności uchwały.

Analizując dalszą treść uzasadnienia przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego nie sposób nie zauważyć, że zarzuty dotyczące m.in. „braku alternatywnych działań ze strony Gminy, czy zobowiązanego podmiotu dla realizacji celu ustawowego” (jakim jest dokarmianie kotów), czy też nie unormowania zasad, na jakich będzie wydawana karma wolontariuszom dokarmiającym koty lub też sposobu monitorowania wykonania tego zadania przez wolontariuszy mogą stanowić wskazówkę dla organu, która zostanie wykorzystana przy realizacji danych akcji opisanych w Programie, jednak nie mogą być podstawą stwierdzenia, że organ naruszył przepisy prawa. Oparcie przez Wojewodę Śląskiego stanowiska o niewystarczalności treści przyjętego przez Radę Miasta Katowice Programu na „definicji pojęcia opieka” (bez wskazania podstawy prawnej) również stanowi swego rodzaju nadużycie. Ponadto, Wojewoda Śląski wskazał, że w Programie określono jedynie placówki zapewniające całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt domowych i gospodarskich, z pominięciem zwierząt dzikich, czy też wolno żyjących. W uchwalonym Programie – w jego § 20 – nie podano, iż interwencje dedykowane są wyłącznie zwierzętom domowym i gospodarskim. Co do zasady zwierzęta będące przedmiotem Programu kierowane są do Schroniska dla zwierząt bezdomnych (gdzie są leczone przez weterynarza, z którym Schronisko to ma podpisaną całodobową umowę na świadczenie takich usług – co też zapisano w Programie), natomiast zwierzęta gospodarskie kierowane są do gospodarstwa rolnego. W art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt nie zobligowano gmin do zapewnienia opieki wszystkim zwierzętom uczestniczącym w zdarzeniach drogowych (co zasugerował Wojewoda Śląski w swym rozstrzygnięciu), a jedynie zwierzętom objętym regulacjom art. 11 ustawy o ochronie zwierząt. Tym samym zwierzęta dzikie nie podlegają tym przepisom, gdyż nie są bezdomne. Miasto Katowice posiada stosowną umowę dotyczącą świadczenia usług w zakresie opieki nad dzikim zwierzętami, jednak kwestia ta celowo nie została ujęta w przyjętym Programie.

W dokumencie nadzorczym sformułowano także zarzut niewystarczającego podziału środków na realizację poszczególnych zadań w Programie, z czym organ skarżący się nie zgadza. Miasto Katowice corocznie zleca wybranemu w drodze przetargu nieograniczonego podmiotowi prowadzenie miejskiego schroniska dla zwierząt i część zadań będących przedmiotem Programu (wyszczególnionych w jego § 26 ust. 1) realizowanych jest przez ten podmiot ryczałtowo, bez limitu. Dlatego też zadania te zagregowane zostały w jednym ustępie (ze wskazaniem kosztu prowadzenia Schroniska), gdyż nie prowadzi się ich jednostkowego wydzielenia. Zawarcie w uchwalonym Programie informacji dot. transportu wyłapywanych zwierząt „za pomocą sprzętu, który nie będzie stwarzał zagrożenia dla życia lub zdrowia tych zwierząt oraz nie będzie zadawał im cierpienia” wynika z wieloletniej praktyki przy tworzeniu Programu, który corocznie przekazywany był (w tej części w takiej samej formie) do Wydziału Nadzoru Prawnego. Opisanie sposobu transportu zwierząt nie ma w tym przypadku na celu ponownej regulacji prawnej tego zadania, co zarzucił w

swym rozstrzygnięciu Wojewoda Śląski, a posiada jedynie wymiar informacyjny, skierowany dla osób nie zaznajomionych szerzej z materią prawną.

Reasumując, w opinii organu przyjęty uchwałą nr XXXIV/746/21 Rady Miasta Katowice z dnia 29.04.2021r. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Katowice w 2021 roku jest zgodny z obowiązującymi przepisami ustawy o ochronie zwierząt i spełnia wymogi określone w artykule 11a tej ustawy. Argumentacja zawarta w uzasadnieniu rozstrzygnięcia Wojewody Śląskiego z dnia 02.06.2021r. oparta została na ogólnikach i subiektywnej ocenie, bez wskazania podstawy prawnej. Żaden z przepisów obowiązującego prawa nie stanowił w chwili uchwalania uchwały przez Radę Miasta Katowice i nie stanowi w chwili obecnej, że program na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt ma zawierać elementy wskazane w rozstrzygnięciu nadzorczym. Jednocześnie, mimo wniesienia przez Prezydenta Miasta Katowice uwag do uzasadnienia zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego (pismo Wojewody Śląskiego z dnia 28.05.2021r.) w wydanym rozstrzygnięciu nadzorczym nie odniesiono się do żadnego z przedstawionych argumentów organu skarżącego, ani nie zawarto informacji, że wyjaśnienia zostały złożone.

Rada Miasta Katowice wnosi o uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewoda Śląski stwierdził bowiem naruszenie obowiązującego porządku prawnego z czym Rada Miasta Katowice się nie zgadza. Z tych względów zasadne jest wniesienie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach i poddanie ocenie sądowej zaistniałych w tej sprawie różnic stanowisk natury prawnej.