



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.491.2020

Katowice, dnia 27 maja 2020 r.

Rada Miasta Katowice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 XIX/437/20 Rady Miasta Katowice z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Katowice w 2020 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa” oraz z art. 11a ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. 2020 r. poz. 638), dalej jako „ustawa o ochronie zwierząt”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 kwietnia 2020 r. Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę Nr XIX/437/20 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Katowice w 2020 roku, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 27 kwietnia 2020 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada Miasta Katowice wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 1 i art. 11a ustawy o ochronie zwierząt.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Na wstępie należy zaznaczyć, że zgodnie z przywołanym w podstawie prawnej uchwały art. 11a 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 z 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.

Organ nadzoru wskazuje, że uchwała rady gminy określająca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, stanowi akt prawa miejscowego i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W wyroku z dnia 10 października 2016 roku, sygn. akt: II OSK 3245/14 Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że: "(...) uchwała rady gminy - program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem prawa miejscowego. Trzeba jednak mieć na uwadze, że akt ten ma zróżnicowany charakter normatywny, gdyż zawiera normy o mieszanym abstrakcyjno-konkretnym charakterze. Z jednej strony tego typu uchwała musi być zaliczona - jako "program" do aktów planowania, co oznacza, że jej charakter, jako aktu powszechnie obowiązującego może być dyskusyjny. Program przede wszystkim konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią zatem plany, prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Do istotnych cech programu trzeba jednak zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno-konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym. To, że Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt uchwalany przez radę gminy zawiera postanowienia jednostkowe i konkretne, nie pozbawia takiego aktu mocy prawnej powszechnie obowiązującego prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowało się stanowisko, że wystarczy, aby chociaż jedna norma uchwały miała charakter generalno-abstrakcyjny, by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego. Z wyraźnie wyartykułowanej woli ustawodawcy program ma regulacyjny charakter. Biorąc pod uwagę materię programu, skierowanego do nieokreślonego kręgu odbiorców realizujących zadania w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt oraz powszechność obowiązywania uznać należy, że taka uchwała stanowi akt prawa miejscowego. W określonym przedmiotowo zakresie rozstrzyga *erga omnes* o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową. Konkretyzuje natomiast sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią generalne zasady postępowania w określonych normatywnie sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy" (por. m.in. wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2019 roku, sygn. akt II OSK 2350/18; z 30 lipca 2019 roku, sygn. akt II OSK 1754/18; z dnia 17 października 2017 roku, sygn. akt II OSK 268/16; z dnia 14 czerwca 2017 roku, sygn. akt II OSK 1001/17; z dnia 24 maja 2017 roku, sygn. akt II OSK 725/17; z dnia 12 października 2016 roku, sygn. akt II OSK 3245/14; z dnia 30 marca 2016 roku, sygn. akt II OSK 221/16; z dnia 2 lutego 2016 roku, sygn. akt II OSK 3051/15; z dnia 13 marca 2013 roku, sygn. akt II OSK 37/13 – wszystkie dostępne w bazie orzeczeń: www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Analiza wskazanych wyżej wyroków prowadzi do wniosku, że w ostatnich latach ukształtowała się i ugruntowała linia orzecznicza, zgodnie z którą uchwały rad gmin w tym przedmiocie traktowane są jako akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Na marginesie zaznaczyć należy, iż organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego zostały poinformowane przez Wojewodę Śląskiego pismem o znaku NPII.4100.204.2019 z dnia 18 października 2019 roku o zmianie stanowiska organu nadzoru w zakresie charakteru prawnego uchwał w przedmiocie programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż uchwała w przedmiocie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem prawa

miejscowego. Zawiera ona normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, odnosi się bowiem do pewnej kategorii potencjalnych adresatów oraz może być wykorzystywana w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości.

Tymczasem, w § 3 kwestionowanej uchwały Rada Miasta postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Taki termin wejścia w życie uchwały istotnie narusza art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy. W myśl art. 4 ust. 1 ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z kolei przepis art. 13 ustawy określa katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który obejmuje m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy (pkt 2). W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Miasta Katowice, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego, wynikających z przepisu art. 4 oraz art. 13 pkt 2 ustawy stanowi naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej. Zgodnie bowiem z przepisem art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w przepisie art. 2 ust. 1 stanowi zaś, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Skoro przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, to podlega ona publikacji w dzienniku urzędowym. Zaniechanie takiej publikacji przesądza o naruszeniu przepisów wskazanych w petitum zawiadomienia.

Uchwała zawiera również regulację niezgodną z prawem, skutkującą koniecznością wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości. W § 26 załącznika do uchwały Rada Miasta Katowice wskazała: *Środki finansowe na realizację zadań wynikających z niniejszego programu są zapewnione w budżecie miasta w następujących kwotach:*

- 1) *koszty związane z wylapywaniem bezdomnych zwierząt, zapewnieniem im miejsca w Schronisku a także zapewnieniem im - jak również zwierzętom uczestniczącym w zdarzeniach drogowych - opieki weterynaryjnej, ponoszone są w ramach zadania będącego przedmiotem przetargu nieograniczonego pn.: Usługi opiekuńcze i weterynaryjne nad bezdomnymi zwierzętami oraz utrzymanie działalności schroniska w Katowicach przy ul. Milowickiej 1b - 1 570 000,00zł.;*
- 2) *koszty związane z sezonowym dokarmianiem kotów wolno żyjących - 20 000,00zł.;*
- 3) *koszty związane ze sterylizacją i kastracją kotów wolno żyjących (nie przebywających w Schronisku) oraz usypianiem ich ślepych miotów - 40 000,00zł.;*
- 4) *koszty związane ze sterylizacją i kastracją psów i kotów posiadających właścicieli - 10 000,00zł.;*
- 5) *koszty związane ze znakowaniem zwierząt posiadających właścicieli - 10 000,00zł.;*
- 6) *koszty związane z transportem, przetrzymywaniem i opieką weterynaryjną zwierząt gospodarskich - 20 000,00zł.*

Zdaniem organu nadzoru przepisem § 26 pkt 1 Rada nie dokonała podziału środków na poszczególne zadania oraz nie wskazała wysokości środków finansowych na realizację zadania dotyczącego poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. 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 NSA z dnia 14 czerwca 2017 roku, sygn. akt: II OSK 1001/17, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 roku, sygn. akt: II SA/Go 485/18; wyrok WSA w Opolu z dnia 29 września 2015 roku, sygn. akt: II SA/Op 253/15). Zatem Rada Miasta Katowice 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 Rada Miasta nie wypełniła delegacji z art. 11a ust. 5 ustawy.

Ponadto, Rada Miasta wskazując w załączniku do uchwały konkretne Wydziały Urzędu Miasta realizujące zadania przewidziane w przedmiotowym Programie (§ 9, § 13, § 16, § 20, § 25 pkt 2) przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia oraz wkroczyła w sferę uprawnień Prezydenta Miasta Katowice, co należy uznać za istotne naruszenie prawa.

W tym miejscu wskazać należy, iż stosownie do unormowania zawartego w art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt jest wykonawcą uchwał podjętych przez radę gminy, do niego należy również określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy 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 (Wydziały Urzędu) odpowiedzialne za wykonanie całości lub część zadań wynikających z tego aktu. Wskazać również należy, iż zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia, który określa między innymi strukturę i zakres zadań realizowanych przez poszczególne struktury organizacyjne urzędu gminy. 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. Zatem to Prezydent Miasta Katowice jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecania poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu zadań zmierzających do realizacji Programu. Nie ulega zatem wątpliwości, iż Rada Miasta przekroczyła kompetencję ustawową wynikającą z art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, a ponadto wkroczyła w zakres kompetencji organu wykonawczego gminy określony w ustawie o samorządzie gminnym.

Ponadto Rada w § 20 zd. 1 załącznika do uchwały postanowiła, że *Zgodnie z przyjętym Regulaminem Schronisko przyjmuje zgłoszenia (także telefoniczne) o zwierzętach, które uległy wypadkom ulicznym i podejmuje natychmiastowe działania mające na celu udzielenie pomocy tym zwierzętom i przywiezienie ich do Schroniska.* Natomiast w § 21 pkt 1 Rada postanowiła, że *w zakresie przyjmowania zwierząt uczestniczących w wypadkach drogowych całą dobę funkcjonują:*

1) Schronisko- w zakresie zwierząt domowych; (...).

Należy wskazać, że z art. 11a ust. 4 ustawy wynika, że realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Zatem podmiotowi prowadzącemu schronisko można powierzyć zadanie odławiania bezdomnych zwierząt, obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów. Zdaniem organu nadzoru ustawa nie przewiduje możliwości powierzenia schronisku zadania związanego z całodobową opieką weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Zatem regulację § 20 i § 21 załącznika do uchwały, w zakresie w jakim to schronisko dla zwierząt powierzono realizację zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, należy uznać za podjętą z rażącym naruszeniem prawa.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XIX/437/20 Rady Miasta Katowice z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Katowice w 2020 roku, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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

Krzysztof Nowak

Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego