



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.335.2020

Katowice, dnia 3 kwietnia 2020 r.

Rada Gminy Janów

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 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 133/XXIII/20 Rady Gminy Janów z dnia 4 marca 2020 roku w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na rok 2020, w całości, jako niezgodnej z art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. 2019 r. poz. 122 ze zm.), dalej jako „ustawa o ochronie zwierząt” w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 4 marca 2020 roku Rada Gminy Janów podjęła uchwałę Nr 133/XXIII/20 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na rok 2020, dalej jako „uchwała”. Program stanowi załącznik do uchwały. W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt oraz art. 3 ust. 2 pkt 14 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 marca 2020 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie treścią art. 11a ust. 1 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) 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. 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.

Na podstawie art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały albo niewypełnienie w całości delegacji ustawowej powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa.

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

Dodać także należy, iż *modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

W przepisie rozdziału II pkt 10 załącznika do uchwały Rada Gminy Janów wskazała, że *na realizację programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt Gmina Janów na 2020 rok zabezpiecza środki finansowe w wysokości co najmniej 68.800,00 złotych, w Dziale 900 Rozdziale 90095*. Dalej Rada Gminy wskazała zadania, na które będą wydatkowane te środki, jednakże bez przyporządkowania poszczególnym zadaniom konkretnych kwot. Rada Gminy Janów określiła więc łączną kwotę przeznaczoną na realizację wszystkich zadań. Zdaniem organu nadzoru wymienionym wyżej przepisem Rada Gminy nie dokonała podziału środków na poszczególne zadania. 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 WSA w Bydgoszczy z dnia 16 października 2019 roku, sygn. akt II SA/Bd 603/19, Lex nr 27422514, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 roku, sygn. akt: II SA/Go 485/18, LEX nr 2542013; wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 roku, sygn. akt: II OSK 1001/17, LEX nr 2346710). Zatem Rada Gminy Janów 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 organ stanowiący Gminy Janów nie wypełnił delegacji z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

Z uwagi na powyższe niezbędne jest stwierdzenie nieważności całej uchwały. Uchwała zawiera jednak również inne regulacje niezgodne z prawem.

W rozdziale I ust. 1 pkt 4 i pkt 5 załącznika do uchwały Rada Gminy wyjaśniła, co należy rozumieć m. in. przez pojęcia przychodni weterynaryjnej. Organ stanowiący Gminy w dwukrotnie zdefiniował pojęcie przychodni weterynaryjnej, raz odnosząc tą definicję do zadań w zakresie sterylizacji i kastracji psów i kotów dla mieszkańców gminy, a także wykonywania zabiegów weterynaryjnych dla adoptowanych bezdomnych zwierząt oraz kotów wolnożyjących z terenu gminy Janów, a drugi raz do zadań w zakresie zabiegów weterynaryjnych w schronisku i *zapewnienia całodobowej opieki w wyniku zdarzeń drogowych z udziałem bezdomnych zwierząt*. W ocenie organu nadzoru użycie dwukrotnie tej samej definicji przychodni weterynaryjnej nawet odnosząc ją do różnych zadań realizowanych w programie, skutkuje tym, że regulacja uchwały w tym zakresie jest niejasna i nieprecyzyjna. Tym samym narusza ona art. 2 Konstytucji.

Z kolei regulacja rozdziału I ust. 1 pkt 7, pkt 8, pkt 10 oraz pkt 11 załącznika do uchwały jest zbędna, gdyż definicje wskazane w tych przepisach wynikają z art. 4 pkt 16, pkt 17, pkt 18 i pkt 21 ustawy o ochronie zwierząt.

Regulacja rozdziału II ust. 5 załącznika do uchwały narusza art. 2 Konstytucji, gdyż jest nieprecyzyjna. Ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie zwierząt stanowi o *obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt*, zaś Rada Gminy Janów w powołanym przepisie stanowi o *obligatoryjnej sterylizacji i kastracji zwierząt*.

Rada Gminy Janów w rozdziale II ust. 7 załącznika do uchwały uregulowała materię związaną z usypianiem ślepych miotów. Z powołanych przepisów wynika, że *obligatoryjnemu usypianiu poddawane będą ślepe mioty w celu zmniejszenia populacji zwierząt bezdomnych* oraz że *usypianie ślepych miotów zwierząt bezdomnych, realizują: 1) schronisko poprzez dokonywanie przez lekarza weterynarii zabiegów usypiania ślepych miotów; 2) Gmina poprzez zlecenie lekarzowi weterynarii zabiegów usypiania ślepych miotów bezdomnych zwierząt*. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Janów w sposób nieuprawniony ograniczyła ww. regulację wyłącznie do usypiania ślepych miotów zwierząt bezdomnych. W art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt ustawodawca stanowi o usypianiu ślepych miotów, nie czyniąc przy tym rozróżnienia, że chodzi o ślepe mioty zwierząt bezdomnych. Zgodnie z zasadą *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*, tam, gdzie ustawa nie rozróżnia, nie jest rzeczą interpretatora wprowadzać rozróżnienie. Organ nadzoru zauważa przy tym, że w przepisach art. 11a ust. 2 pkt 1, pkt 3 czy pkt 5 ustawy o ochronie zwierząt ustawodawca wyraźnie zastrzegł, że materią uregulowaną w tych przepisach objęte są zwierzęta bezdomne. W przepisie art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt takiego zastrzeżenia brak.

Regulacja rozdziału II ust. 9 w kontekście regulacji rozdziału I ust. 1 pkt 5 załącznika do uchwały może zostać potraktowana jako niejasna. Ustawodawca, zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt wymaga, aby w programie zapewniono całodobową opiekę

weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z *udziałem zwierząt*. W rozdziale I ust. 1 pkt 5 załącznika do uchwały Rada Gminy Janów wskazuje, że przychodnia weterynaryjna realizuje zadanie zapewnienia całodobowej opieki w wyniku zdarzeń drogowych z *udziałem bezdomnych zwierząt*. W rozdziale II ust. 9 załącznika do uchwały Rada Gminy Janów stanowi o całodobowej opiece weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z *udziałem zwierząt*. Pomiędzy regulacją rozdziału I ust. 1 pkt 5 a rozdziału II ust. 9 załącznika do uchwały zachodzi sprzeczność.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy 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.

W świetle powyższego uznać należy, że uchwała Nr 133/XXIII/20 Rady Gminy Janów z dnia 4 marca 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