



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.379.2022

Katowice, dnia 21 kwietnia 2022 r.

Rada Miejska w Olsztynie

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 2022 r. poz. 559)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/296/22 Rady Miejskiej w Olsztynie z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Olsztyn”, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 i ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. 2022 r. poz. 572), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 marca 2022 r. Rada Miejska w Olsztynie przyjęła uchwałę Nr XXIV/296/22 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Olsztyn”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Olsztyn”, dalej jako „Program”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 marca 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest 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) 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.*

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.*

Ponadto ustawodawca przewidział określony tryb postępowania wójta, który musi poprzedzać podjęcie uchwały w oparciu o ww. unormowania. Przede wszystkim należy mieć na względzie art. 11a ust. 7 ustawy, który stanowi, iż *Projekt programu, o którym mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania:*

- 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii;*
- 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy;*
- 3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.*

Podmioty, o których mowa w ust. 7, w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu, o którym mowa w ust. 1, wydają opinie o projekcie. Niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego programu (art. 11a ust. 8 ustawy).

Rada Miejska w Olsztynie wskazała w treści uchwały, iż jest ona podejmowana *po zaopiniowaniu przez powiatowego lekarza weterynarii oraz zarządców obwodów łowieckich, działających na obszarze Miasta i Gminy Olsztyn.* Z treści uchwały nie wynika, czy została ona zaopiniowana przez organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działające na obszarze Miasta i Gminy, dlatego organ nadzoru wystąpił pismem z dnia 12 kwietnia 2022 r., nr NPII.4130.66.6.2022 o udzielenie informacji, czy projekt programu został przedłożony do zaopiniowania organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy. W odpowiedzi Burmistrza Miasta i Gminy Olsztyn udzielonej pismem z dnia 14 kwietnia 2022 r. nr ADM.0711.5.2022 przekazano kopie pism przewodnich wraz ze zwrotnymi potwierdzeniami odbioru, potwierdzającymi wystąpienie o zaopiniowanie projektu programu do Powiatowego Inspektora Weterynarii w Częstochowie (zgodnie z art. 11a ust. 7 pkt 1 ustawy) oraz do Koła Łowieckiego „Żubr” w Mstowie i Koła Łowieckiego „Orlik” w Olsztynie (zgodnie z art. 11a ust. 7 pkt 3 ustawy). Z powyższego jednoznacznie wynika, że Gmina nie wypełniła obowiązku wynikającego z art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy, tj. nie przekazała projektu programu do zaopiniowania organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze Gminy.

Zwrócenie się o wydanie opinii do podmiotów, o których mowa w art. 11a ust. 7 ustawy, uznać należy za obligatoryjny element postępowania zmierzającego do podjęcia przez organ stanowiący gminy uchwały w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Wskazane w ustawie podmioty powinny bowiem mieć możliwość wypowiedzenia się co do regulacji zawartych w programie. W analizowanym przypadku nie dopełniono wymogu przedłożenia projektu programu do zaopiniowania organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy. Należy zaznaczyć, iż brak jest jakichkolwiek ustanowionych w ustawie wyjątków od tak ustalonej reguły, w tym nie przewidziano okoliczności, przy zaistnieniu których wójt byłby zwolniony od obowiązku wystąpienia o opinię do wskazanych organizacji. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych nawet brak działającej na terenie gminy organizacji społecznej, czy też brak wiedzy organów gminy, co do powyższej kwestii, nie zwalnia z realizacji obowiązku wskazanego w ustawie. Przyjmie się, że za działającą na terenie gminy należy uznać każdą organizację, która swoim zakresem działania obejmuje jej obszar i w tym kontekście jej siedziba nie ma żadnego znaczenia. Niezależnie od powyższego, nawet w przypadku braku

informacji o działalności bezpośrednio na terenie gminy organizacji społecznych zajmujących się ochroną zwierząt (brak zarejestrowanych na terenie gminy takowych organizacji), dla realizacji obowiązku wynikającego z art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt, wystarczającym, ale też koniecznym, jest umieszczenie projektu programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na stronie internetowej gminy lub w BIP z informacją o możliwości zaopiniowania projektu w określonym terminie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21, opubl. LEX nr 3291941).

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż niedopełnienie wymogu ustawowego, a więc wymogu uzyskania opinii organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działających na obszarze gminy, stanowi istotne naruszenie art. 11 ust. 7 pkt 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP i stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, jako podętej bez zachowania pokreślonej przepisami prawa procedury.

Podkreślić należy, że w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Każde zatem działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Równocześnie normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania. Prawidłowa - pod względem prawnym - uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Oznacza to, że treść aktu musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jego podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność przedłożenia wskazanym podmiotom projektu aktu prawnego do zaopiniowania. W sytuacji, kiedy przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, brak realizacji takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności aktu (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 649/13).

Niezależnie nie od powyższego organ nadzoru stwierdził, że uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 ustawy.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3245/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 725/17, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 516/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 października 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1036/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1014/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że 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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Wskazać należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest to uchwała, która w swoich zapisach powinna wyznaczać w sposób jasny i wyczerpujący konkretne kierunki działania organów gminy. Program to plan, układ zamierzonych czynności, założenia, cele działania (por. Słownik języka polskiego pod red. E. Sobol Wydawnictwo

Naukowe PWN, Warszawa 2002r. s. 753). Zatem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt to roczny plan zamierzonych czynności, bądź założeń, celów działania. Program ma charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Powierzchnowe i wybiórcze uregulowanie poszczególnych części programu niweczy zatem podstawowy cel, dla którego jest on podejmowany, a więc ustalenia pewnych kierunków i sposobu wykonywania zadania własnego gminy, jakim jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie na terenie Gminy (art. 11 ust. 1 ustawy). Niewypełnienie tego obowiązku musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ta bowiem musi zawierać wszystkie elementy wskazane w ustawie (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 stycznia 2016 r. sygn. akt II SA/GI 740/15, CBOSA).

Tymczasem część zapisów przedmiotowego Programu nie spełnia powyższych wymagań.

W Programie w sposób niewystarczający uregulowano kwestię z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, tj. opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. Unormowaniami § 3 pkt 9 Programu Rada przewidziała, że: *Miasto i Gmina Olsztyn realizuje opiekę nad wolno żyjącymi kotami na terenie miasta i gminy Olsztyn poprzez:*

- dokarmianie kotów wolno żyjących.

Wolno żyjące koty z terenu gminy w 2022 roku dokarmiane będą za pośrednictwem społecznych opiekunów (karmicieli) sprawujących nad nimi opiekę, zamieszkałych na terenie gminy. Karma będzie wydawana 2 razy w roku na podstawie pismennego wniosku i po uprzednim potwierdzeniu sprawowania przez Wnioskodawcę, opieki nad wolno żyjącymi kotami.

- ograniczenie populacji kotów wolno żyjących poprzez wspieranie sterylizacji I kastracji:

Wolno żyjące koty z terenu gminy będą sterylizowane lub kastrowane, na podstawie zgłoszeń mieszkańców, którzy sprawują nad nimi opiekę. Zabiegi sterylizacji lub kastracji będą wykonywane w gabinecie weterynaryjnym w ramach podpisanej umowy. Po zabiegu społeczny opiekun obejmie zwierzę opieką określoną przez lekarza weterynarii.

Koty wolno żyjące nie są uważane za bezdomne. Koty te nie podlegają wylapywaniu. Miasto i Gmina oraz karmiciele stwarzają kotom wolno żyjącym warunki bytowania w miejscach ich dotychczasowego schronienia.

Organ nadzoru zaznacza, że zgodnie z delegacją ustawą zawartą w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy dokarmianie jest obligatoryjnym elementem opieki nad wolno żyjącymi kotami. W niniejszym Programie w zakresie dokarmiania Rada przewidziała realizację tego zadania wyłącznie za pośrednictwem społecznych opiekunów (karmicieli). Z zapisów Programu nie wynika natomiast, w jaki sposób będzie realizowane wskazane zadanie w przypadku, gdy w Gminie nie będzie osób chętnych do społecznej opieki nad tymi zwierzętami. Przyjęte przez Radę regulacje nie wypełniają zatem w sposób prawidłowy delegacji ustawowej, bowiem może dojść do sytuacji, w której dokarmianie kotów nie będzie zrealizowane.

Dalej, należy wskazać, że Program powinien określić również inne formy opieki nad wolno żyjącymi kotami, skoro w przepisie ustawy znalazło się sformułowanie "w tym dokarmianie". Rada podjęła próbę określenia innych form opieki przyjmując, że: *Koty wolno żyjące nie są uważane za bezdomne. Koty te nie podlegają wylapywaniu. Miasto i Gmina oraz karmiciele stwarzają kotom wolno żyjącym warunki bytowania w miejscach ich dotychczasowego schronienia.* Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja ma charakter wyłącznie informacyjny i nie wynikają z niej żadne konkretne działania Gminy. Rada wskazała, że kotom stwarzane są warunki bytowania w miejscach ich schronienia przez Miasto i Gminę oraz karmicieli. Z Programu nie wynika jednak, jakie konkretnie działania powinny być podjęte, aby stworzyć te warunki, czy w jaki sposób ustalone zostaną miejsca schronienia kotów. Taki zapis, za którym nie kryją się żadne konkretne działania

Gminy, nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 ustawy, bowiem Program stanowi akt prawa miejscowego i nie może zawierać postanowień, które mają charakter wyłącznie informacyjny. Norma taka nie spełnia konstytucyjnych wymogów jasności i precyzyjności prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Poza powyższym ogólnym wskazaniem Rada, jako formy opieki nad wolno żyjącymi kotami, przewidziała również działania polegające na kontroli populacji tych zwierząt, tj.: *ograniczenie populacji kotów wolno żyjących poprzez wspieranie sterylizacji i kastracji*. Zdaniem organu nadzoru działania te nie wchodzą w zakres opieki nad wolno żyjącymi kotami. Ustawa nie zawiera wprawdzie legalnej definicji pojęcia "opieka". Posiłkując się jednak powszechną definicją tego pojęcia – przez którą rozumie się m.in. zaspokajanie potrzeb, których jednostka nie umie, nie może lub nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić, żeby zachować równowagę biologiczną i psychiczną, przeżyć, zachować zdrowie, jakość życia, zapewnić prawidłowy rozwój, dojrzałość i ciągłość gatunku (por. SJP) - należy stwierdzić, że rozumienie pojęcia „opieka nad kotami wolno żyjącymi” będzie się sprowadzało do zapewnienia zwierzęciu niezbędnych warunków egzystencjonalnych, zgodnie z potrzebami gatunku i z uwzględnieniem specyficznego trybu życia tych zwierząt. Są to wszelkie czynności pozwalające na zachowanie u zwierzęcia (lecz tylko w niezbędnym zakresie) odpowiedniego stanu fizycznego i psychicznego. W jej zakres będzie wchodziło zatem niewątpliwie zapewnienie w trudnych okresach niezbędnego wyżywienia, ale i też ochrona przed niesprzyjającymi warunkami klimatycznymi, jak również podstawowa opieka weterynaryjna. Zaznaczyć przy tym należy, że w pojęciu „opieka” nie będą się mieściły natomiast zabiegi weterynaryjno – chirurgiczne, jakimi jest sterylizacja i kastracja tychże zwierząt. Jak zresztą sama Rada podkreśla w regulacjach uchwały powyższe służy ograniczeniu populacji kotów wolno żyjących, a nie otoczeniu ich opieką.

Reasumując, prawidłowe wypełnienie delegacji z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy powinno polegać na zapewnieniu w Programie dokarmiania kotów wolno żyjących oraz innych poza dokarmianiem form opieki nad nimi (np. ochrona przed niesprzyjającymi warunkami klimatycznymi, podstawowa opieka weterynaryjna, itp.), przy czym jako formy opieki nie należy traktować mechanizmów ograniczania ich populacji. Tymczasem w analizowanym Programie dokarmianie ograniczono wyłącznie do zapewnienia karmy osobom społecznie opiekującym się tymi zwierzętami, jednak nie przewidziano sytuacji braku takich osób w Gminie. W zakresie innych form opieki ograniczono się do ogólnikowego wskazania, że kotom stwarzane są warunki bytowania w miejscu ich dotychczasowego schronienia, bez regulacji konkretyzujących te wskazanie. Powyższe oznacza, że regulacje uchwały są niepełne.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że nieprawidłowe jest zamieszczenie regulacji dot. opieki nad wolno żyjącymi kotami w § 3 Programu dot. zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom. Koty wolno żyjące nie są bowiem zwierzętami bezdomnymi, co sama Rada wskazała w treści Programu.

Organ nadzoru stwierdza również istotne naruszenie prawa w zakresie regulowania przez Radę materii określonej art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy, tj. odławiania bezdomnych zwierząt. Uregulowaniami § 4 Programu Rada określiła, jakie zwierzęta będą odławiane oraz przez jaki podmiot. Rada nie wskazała natomiast, stosownie do wymogu § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r., Nr 116, poz. 753), czy wyłapywanie bezdomnych zwierząt ma charakter stały, czy też okresowy. Brak takiego wskazania przesądza o tym, że obowiązek wynikający z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy nie został w pełni zrealizowany.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 1022/17, CBOSA, wskazano, że: *zgodnie z treścią § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r., Nr 116, poz. 753, zwane dalej:*

rozp. MSWiA) wylapywanie zwierząt bezdomnych ma charakter stały lub okresowy, w zależności od treści uchwały, podjętej przez radę gminy, o której mowa w art. 11 ust. 3 u.o.z. Zatem organ stanowiący gminy powinien ustalenia dotyczące czasu odławiania zawrzeć w uchwale, wskazując czy wylapywanie zwierząt na terenie gminy będzie miało charakter stały (odławianie przez czas obowiązywania programu) czy też okresowy (odławianie następujące wyłącznie w określonych z góry czasokresach). Zdaniem Sądu, rada wypełni obowiązek wskazania okresowego charakteru wylapywania zwierząt bezdomnych, jeżeli precyzyjnie określi okresy czasu w ramach rocznego okresu obowiązywania tego aktu, w jakich podmioty odpowiedzialne za to zadanie będą odławiać zwierzęta bezdomne. Dzięki tym zapisom właściciele zwierząt mają uzyskać informację o tym kiedy (przez cały rok, przez określony z góry okres w roku) mogą spodziewać się czynności odławiania. Jest przy oczywiste, iż obowiązek o jakim tu mowa jest niezależny od obowiązku informacyjnego wynikającego z § 3 rozp. MSWiA (por. również wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 649/13; z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 774/13, CBOSA).

Niezależnie od powyższego należy wskazać na istotne naruszenie polegające na przekroczeniu kompetencji z art. 11a ust. 1 pkt 3 ustawy. W § 3 pkt 3 Programu Rada przyjęła, że: *odławianie bezdomnych zwierząt przez Schronisko będzie prowadzone za pomocą specjalistycznego sprzętu, który nie będzie stwarzał zagrożenia dla życia i zdrowia zwierząt oraz nie będzie zadawał im cierpienia.* Należy zauważyć, że powyższe zalecenia zostały już uregulowane w § 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt. Stosownie do ich treści używane przy wylapywaniu zwierząt bezdomnych urzędnicy i środki nie mogą stwarzać zagrożenia dla ich życia i zdrowia ani zadawać im cierpienia. W związku z powyższym ponowne ich regulowanie w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt prawa miejscowego jest skierowany. Niedopuszczalne jest zatem powtarzanie, jak i modyfikowanie norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Stosownie do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu. Ponowne bowiem uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy szczególnej. W tej kwestii wielokrotnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, również w wyroku z dnia 14 października 1999 r. o sygn. akt II SA/Wr 1179/98, CBOS), gdzie wskazał, iż: *uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna.*

Jako niewystarczającą należy ocenić również regulację § 6 Programu, w której Rada podjęła próbę wypełnienia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, tj. usypianie ślepych miotów. W ww. regulacji Programu Rada wskazała, jakie zwierzęta podlegają usypianiu oraz kto realizuje te zadanie. Nie wiadomo jednak, skąd Gmina będzie pozyskiwała informację o ślepych miotach, np. kto i gdzie może przynosić ślepe mioty lub gdzie można zgłaszać informację o nich. Powyższe oznacza, że regulacje Programu we wskazanym zakresie są niepełne.

Dalej, w treści § 3 pkt 4 i 7 Programu Rada wskazała, że: *Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom realizowane jest poprzez:*

4. zapewnienie całodobowej opieki lekarsko-weterynaryjnej zwierzętom, poszkodowanym w wyniku zdarzeń drogowych - wypadków komunikacyjnych.

Całodobowa opieka lekarsko-weterynaryjna będzie odbywać się na podstawie odrębnej umowy, zawartej pomiędzy Miastem i Gminą Olsztyn a lekarzem weterynarii, świadczącym usługi w ramach prywatnej praktyki lekarskiej;

W bieżącym 2022 roku jest to Gabinet Weterynaryjny Wetika, ul. Starzyńskiego 10, 42-200 Częstochowa, reprezentowany przez lek. wet. Katarzynę Wróbel.

7. zapewnienie miejsca dla zwierzęcia w gospodarstwie rolnym z terenu Miasta i Gminy Olsztyn – Zrębice, ul. Główna 154. Państwo Janina i Czesław Ulrichowie;

Treść powyższej regulacji prowadzi do wniosku, że Rada ograniczyła zadanie z art. 11a ust. 2 pkt 7 i 8 ustawy wyłącznie do zwierząt bezdomnych, a tym samym dokonała nieuprawnionej modyfikacji przekazanych jej do realizacji zadań, bowiem powinna wskazać:

- stosownie do art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy - podmiot zapewniający całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (wszystkich zwierząt – nie tylko bezdomnych);

- stosownie do art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy - gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich – tymczasem Rada wskazała gospodarstwo rolne dla zwierząt bezdomnych.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada w wyżej wskazanych regulacjach Programu nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 ustawy w związku z 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/Ol 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).

Na marginesie należy również wskazać na nieprawidłowy sposób oznaczania jednostek redakcyjnych w przedmiotowej uchwale. Zgodnie z § 56 i § 57 ust. 3 w zw. z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.) w przepisie zawierającym wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty, a punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony; każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką. Zatem wyliczenie zawarte w § 1, § 2, § 3, § 7 i § 8 uchwały winno być ujęte w punkty i oznaczone cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony – „1”.

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 XXIV/296/22 Rady Miejskiej w Olsztynie z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Olsztyn” - 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 up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego