



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 11 kwietnia 2025 r.

Poz. 1864

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.89.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 8 kwietnia 2025 r.

Działając na podstawie art.85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r. poz.1465 z późn.zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XII/84/2025 Rady Gminy Olszanica z dnia 13 marca 2025r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Olszanica na 2025 rok.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 marca 2025r. Rada Gminy Olszanica podjęła ww. uchwałę która została przekazana do organu nadzoru 19 marca 2025r.

Zgodnie z powołanym w uchwale art. 11a ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2023r. poz.1580) - 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.

Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (ust. 3). Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (ust. 3a). Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (ust. 4). 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 (ust. 5).

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej

działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przypodejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

W § 4 ust.3 i 4 uchwały uregulowano zasady dotyczące postępowania ze zwierzętami przyjmowanymi do schroniska oraz prowadzenia dokumentacji przyjętych zwierząt, co stanowi częściowe powtórzenie lub modyfikację przepisów § 6 i 7 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 stycznia 2022r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz. U. z 2022r. poz.175).

W ocenie organu nadzoru uchwała organu stanowiącego gminy nie może regulować jeszcze raz tego co zostało zawarte w obowiązującej ustawie lub przepisach wykonawczych do ustawy. Powtórzenie regulacji ustawowych bądź rozporządzeń powoduje ponowne nadanie normie mocy obowiązującej, podczas gdy w istocie obowiązuje ona już od daty określonej w ustawie lub rozporządzeniu. Trzeba również liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Ponadto, zgodnie z § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016r. poz. 283), w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz innych aktów normatywnych. Powtórzenie regulacji bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy stanowiące przez organy uchwałodawcze jest niezgodne z zasadami legislacji. Stanowiące przez organy samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego powinny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. 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 jest skierowany. Powtórzenia tej samej regulacji w akcie hierarchicznie niższego rzędu jest zasadniczo niedopuszczalne i może prowadzić do powstawania sprzeczności w systemie prawa, a w tym do sytuacji, w której jedna i ta sama norma prawna zostałaby uregulowana w dwóch hierarchicznie odrębnych aktach prawnych i uchylenie jednego z tych aktów nie skutkowałoby automatycznie pozbawieniem obowiązku danej normy w innym akcie prawnym (por. wyrok NSA z 5 września 2023 r., III OSK 952/22, LEX nr 3766438).

W § 7 ust. 3 lit.a i b uchwały określono, że dokonywanie w uzasadnionych przypadkach usypiania na koszt gminy „ślepych miotów”, realizowane będzie przez Przychodnia (*błąd gramatyczny*) Wesoły Kundelek ul. Piłsudskiego 48, 38-600 Lesko. W przypadku usypiania ślepego miotu od kotki właścicielskiej, właściciel zobowiązany jest do wykastrowania tej kotki.

W ocenie organu nadzoru ww. zapisy uchwały zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin (art. 11 ust. 1 u.o.z.). Pod pojęciem "zwierząt bezdomnych" ustawodawca rozumie 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 (art. 4 pkt 16 u.o.z.).

Norma kompetencyjna zawarta w art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. odnosi się wyłącznie do usypiania ślepych miotów zwierząt bezdomnych. Wskazane w powyższym przepisie zadanie ma na celu zapewnienie realizacji zadań własnych gminy polegających na zapobieganiu bezdomności zwierząt i zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania. Z art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. nie można wyinterpretować rozszerzenia obowiązku gminy w zakresie finansowania takich zabiegów także o zwierzęta mające właściciela lub opiekuna. Żaden przepis prawa nie upoważnia organu stanowiącego gminy do podjęcia działań w zakresie zasad finansowania kosztów usypiania ślepych miotów zwierząt posiadających właścicieli lub opiekunów. Przeciwna wykładnia przeczyłaby zaś jej celowi. W konsekwencji prowadziłaby do całkowitego zwolnienia znanych albo ustalonych właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką trwale dotąd pozostawały (opiekunów), z odpowiedzialności za nie, w tym z ponoszenia kosztów związanych z ich utrzymaniem.

Wobec braku w ustawie możliwości rozszerzenia obowiązku realizacji ww. zadania także w stosunku do zwierząt mających właściciela lub opiekuna, należy stwierdzić, że uregulowanie w Programie kwestii finansowania usypiania ślepych miotów właścicielom psów i kotów wykracza poza zakres delegacji ustawowej. Ponadto Rada Gminy nie jest uprawniona do nakładania na właścicieli zwierząt obowiązku wykastrowania zwierząt.

Na skutek wyeliminowania wadliwych regulacji uchwały dotyczących usypiania ślepych miotów, uchwała nie spełniałaby w pełni wytycznych zawartych w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, stąd konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Gminy Olszanica jest uzasadnione i konieczne.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru