



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 25 kwietnia 2024 r.

Poz. 2410

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.164.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 24 kwietnia 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn.zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr III/18/2024 Rady Gminy Markusy z dnia 19 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Markusy w 2024 roku”, w części obejmującej :

- § 1 ust. 1 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „w szczególności psów i kotów”,
- § 6 załącznika do uchwały, zdanie pierwsze w zakresie dotyczącym sformułowania: „w szczególności nad bezdomnymi psami”,
- § 6 pkt 1 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: „bezdolnym psom z terenu Gminy”,
- § 7 ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały,
- § 9 ust. 1 załącznika do uchwały,
- § 10 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie dotyczącym sformułowania: „w sytuacjach uzasadnionych”,
- § 10 ust. 3 załącznika do uchwały w zakresie dotyczącym sformułowania: „w uzasadnionych przypadkach”.

#### Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r., poz. 1580 z późn.zm.), Rada Gminy Markusy przyjęła w formie załącznika do uchwały, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 marca 2024 r.,

Zgodnie z delegacją ustawową, wynikającą z art. 11a w zw. z art. 11 ustawy o ochronie zwierząt, rada gminy, wypełniając nałożone ustawą obowiązki w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt, zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz wyłapywania bezdomnych zwierząt, określa w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program taki, 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.

Ponadto, Program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie, plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 i 3a ustawy) oraz zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację i sposób wydatkowania tych środków (art. 11a ust. 5 ustawy).

Należy podkreślić, iż zgodnie z art. 4 pkt 16) ustawy o ochronie zwierząt, pod pojęciem zwierząt bezdomnych, rozumie się 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. Zgodnie natomiast z art. 4 pkt 17) ustawy, „zwierzętami domowymi” są zwierzęta, tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza.

Wskazać także należy, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a 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. Każda norma kompetencyjna musi być zatem tak realizowana, aby nie naruszała przepisów ustawy i uwzględniała treść delegacji ustawowej. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jej nieważnością w całości lub w części – w zakresie, w którym naruszono przyznane kompetencje.

W treści § 1 pkt 1 załącznika do uchwały Rada Gminy Markusy postanowiła, że program ma zastosowanie w odniesieniu do wszystkich bezdomnych zwierząt domowych i gospodarskich, przebywających w granicach administracyjnych Gminy Markusy, **w szczególności psów i kotów**. Następnie w § 6 w zdaniu pierwszym oraz w § 6 pkt 1 załącznika do uchwały Rada Gminy uchwaliła, iż realizacja celów określonych w § 1 Programu dotyczącym opieki nad bezdomnymi zwierzętami, **w szczególności nad bezdomnymi psami** polega na: 1. zapewnieniu **opieki bezdomnym psom z terenu Gminy**, a w szczególności poprzez poszukiwanie nowych właścicieli zwierząt.

Zdaniem organu nadzoru ww. przepisy, w części zakwestionowanej w sentencji rozstrzygnięcia, w sposób istotny naruszają prawo, poprzez wyszczególnienie, że przedmiotowy program opieki nad zwierzętami ma zastosowanie w szczególności do psów i kotów, czy też poprzez wskazanie, iż realizacja celów programu dotyczy w szczególności opieki nad bezdomnymi psami. Rada gminy nie ma kompetencji do określania zwierząt do których skierowany jest program opieki nad zwierzętami, poprzez ich wyszczególnienie. Powyższe uregulowane zostało w przepisach rangi ustawowej. Zgodnie z art. 11 ust.1 ustawy o ochronie zwierząt rada gminy uchwała program opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Natomiast definicja zwierząt bezdomnych uregulowana została w art. 4 pkt 16 ww. ustawy. Jednocześnie art. 4 ust. 17 ww. ustawy zawiera definicje zwierząt domowych. Uszczegółowienie zatem w treści programu, iż dotyczy on psów i kotów, czy też że realizacja celów programu dotyczy w szczególności opieki nad bezdomnymi psami w sposób istotny narusza przepisy art. 11 w związku z art. 4 pkt 16) i pkt 17) ustawy o ochronie zwierząt.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w judykaturze. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia z dnia 24 listopada 2021 r., sygn.: VIII SA/Wa 730/21 wskazał: „(...) W § 3 załącznika do uchwały organ uregulował materię wymienioną w art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z., a dotyczącą zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Jednak z treści ww. przepisu Programu wynika, że ograniczył on umieszczanie zwierząt w wymienionym schronisku jedynie do bezdomnych psów, przez co nie zrealizowano w pełni delegacji ustawowej. Rada Gminy zawęziła krąg bezdomnych zwierząt jedynie do psów, zapominając, że art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. dotyczy zwierząt bezdomnych, do których - zgodnie z art. 4 pkt 16 u.o.z. - zalicza się 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. Z kolei zwierzęta domowe to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza (art. 4 pkt 17 u.o.z.), zaś zwierzęta gospodarskie to te w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (zwierzęta koniowate, bydło, jeleniowate drób, świnie, owce, kozy, pszczoły miodne, zwierzęta futerkowe - art. 2 ust. 1 u.o.z.) (...)”.

W opinii organu nadzoru należy zakwestionować postanowienie § 7 ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały, w zakresie w jakim Rada Gminy nałożyła na właściciela schroniska obowiązek prowadzenia niezbędnej dokumentacji rozliczeniowej z działalności w sposób zgodny z przepisami obowiązującymi w schronisku. Zdaniem organu nadzoru, organy stanowiące gminy nie są upoważnione do określania obowiązków i zadań w tej materii właścicielowi schroniska w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi, uchwalanego na podstawie art. 11 a ustawy o ochronie zwierząt. Wykracza to poza zakres przyznanych radzie gminy kompetencji wynikających z art. 11 a ustawy o ochronie zwierząt.

W § 9 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy Markusy postanowiła, iż ze względu na znikome zjawisko bezdomności kotów, ich wyłapywanie będzie się odbywać jedynie w przypadkach uzasadnionych zagrożenia ich życia lub zdrowia. Przepisem tym Rada Gminy bez podstawy prawnej ograniczyła możliwość zapobiegania bezdomności kotów poprzez ich wyłapywanie tylko w przypadkach zagrożenia ich życia lub zdrowia. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi dotyczy zwierząt bezdomnych, czyli zgodnie z definicją art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt rozumie się przez to 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. Zatem kryterium przyznania pomocy bezdomnym zwierzętom nie może zostać zawężona do okoliczności zagrożenia ich życia lub zdrowia. Program opieki na podstawie art. 11 a ust. 2 pkt 3 ustawy reguluje odławianie bezdomnych zwierząt, zatem dotyczy wszystkich zwierząt, które spełniają kryteria definicji zwierząt bezdomnych zawartej w art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt.

Rada Gminy Markusy w § 10 ust. 1 załącznika do uchwały postanowiła, iż gmina podejmie działania w sprawie dokarmiania kotów wolnożyjących **w sytuacjach uzasadnionych** w wyniku zgłoszeń dokonanych przez mieszkańców Gminy. Natomiast w § 10 ust. 3 załącznika do uchwały, Rada zawarła przepis zgodnie z którym, w **uzasadnionych sytuacjach** schronienie dla bezdomnych kotów zapewnione zostanie w miejscu wydzielonym na terenie Gminnego Zakładu Komunalnego Spółka z o.o. w Markusach.

Sformułowania „w sytuacjach uzasadnionych” oraz „w uzasadnionych sytuacjach” zawarte § 10 ust. 1 oraz ust. 3 załącznika do uchwały powodują, iż treści tych przepisów zawierają niedookreślone normy prawne. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Poprzez użycie zwrotu „w uzasadnionych sytuacjach” rada gminy sformułowała dyrektywę o niejasnej treści poprzez odwołanie się do kategorii ocenianych niejednoznacznie.

Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 z późn. zm.), zgodnie z którym przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.**

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Mateusz Szauer  
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski