



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 stycznia 2022 r.

Poz. 445

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.35.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 stycznia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 250(XXXIV)21 Rady Gminy Poraj z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Poraj w 2021 roku, w części określonej w:

- § 1 ust. 2 Załącznika do uchwały Nr 250(XXXIV)21 Rady Gminy Poraj z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Poraj w 2021 roku, dalej jako: „Program”, w zakresie sformułowania *Program ma zastosowanie do wszystkich zwierząt domowych tj.: psów, kotów, w tym kotów wolno żyjących i zwierząt gospodarskich, a jego*, jako sprzecznej z art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 638 ze zm.), 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”;

- § 9 ust. 2 Programu, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;

- § 10 ust. 5 Programu, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP, a w konsekwencji w części określonej w §10 ust. 6 Programu w zakresie sformułowania *i 5*;

- § 11 ust. 2, 3 i 4 Programu, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 8 i ust. 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 16 grudnia 2021 r. Rada Gminy Poraj podjęła uchwałę Nr 250(XXXIV)21 w sprawie w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Poraj w 2021 roku, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Poraj w 2021 roku*, dalej jako: „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 grudnia 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona 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) *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.*

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.*

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). 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 przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), 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 ocenie organu nadzoru Rada Gminy Poraj dokonała niedopuszczalnej modyfikacji regulacji ustawowej przyjmując w treści § 1 ust. 2 Programu, że *Program ma zastosowanie do wszystkich zwierząt domowych tj.: psów, kotów, w tym kotów wolno żyjących i zwierząt gospodarskich (...).* Tymczasem definicja pojęcia *zwierzęta domowe* została zawarta w art. 4 pkt 17 ustawy, który stanowi, że *Ileć w ustawie jest mowa o zwierzętach domowych – rozumie się przez to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza.* Dodatkowo należy wskazać, że użyte w §1 ust. 2 Programu pojęcie kotów wolno żyjących i zwierząt gospodarskich nie mieści się w zakresie definicji zwierząt domowych. Definicja zwierząt gospodarskich została określona w art. 4 pkt 18 ustawy, który zawiera odesłanie do przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich. Z kolei definicja zwierząt wolno żyjących (dzikich), została zawarta w art. 4 pkt 21 ustawy, który wprost wskazuje, że są to *zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka.* Tym samym sprzeczne z przepisami ustawy jest zaliczenie zwierząt gospodarskich i kotów wolno żyjących do kategorii zwierząt domowych. Jednocześnie nie znajduje uzasadnienia prawnego ograniczenie pojęcia zwierząt domowych do psów i kotów, bowiem w zakresie definicji określonej w art. 4 pkt 17 ustawy mieszczą się również inne gatunki zwierząt, takie jak gryzonie, króliki, fretki, które utrzymywane są przez człowieka w domu. Wobec powyższego Rada przekroczyła delegację ustawową zawartą

w art. 11a ust. 2 ustawy definiując pojęcie *zwierząt domowych*, co stanowi naruszenie art. 4 pkt 17 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada naruszyła art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy przyjmując § 9 ust. 2 Programu w brzmieniu *W szczególnych przypadkach, jeśli gospodarstwo rolne, o którym mowa w § 9 ust. 1, odmówi przyjęcia zwierzęcia gospodarskiego wymagającego szczególnej opieki, zostanie ono umieszczone w „Leśnym Pogotowiu”*. Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 21 września 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 478/17, *Wobec kategoriycznego brzmienia art. 11a ust. 2 pkt 7 nie budzi więc wątpliwości, że w uchwale należy wskazać konkretny podmiot, który będzie realizował zadania w zakresie przyjmowania zwierząt gospodarskich, bez żadnych warunków czy zastrzeżeń*. Zgodnie z brzmieniem art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, podmiotem tym jest gospodarstwo rolne. Dodatkowo należy wskazać, że z treści § 2 ust. 1 pkt 6 Programu wynika, że „Leśne Pogotowie” to ośrodek rehabilitacji i schronisko dla zwierząt dzikich. Zgodnie z art. 5 pkt 13 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1098 ze zm.) ośrodek rehabilitacji zwierząt to *miejsce, w którym prowadzone jest leczenie i rehabilitacja zwierząt dziko występujących, wymagających okresowej opieki człowieka w celu przywrócenia ich do środowiska przyrodniczego*. Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z art. 75 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie przyrody, utworzenie i prowadzenie ośrodka rehabilitacji zwierząt wymaga uzyskania zezwolenia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Jednym z elementów zezwolenia, zgodnie z art. 75 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie przyrody, jest *wykaz gatunków lub grup gatunków zwierząt, które mogą być leczone i rehabilitowane w ośrodku*. W kontekście powyższego celem działania ośrodków rehabilitacji zwierząt jest przywrócenie do środowiska przyrodniczego osobników wymagających leczenia i rehabilitacji, tymczasem zwierzęta gospodarskie nie należą do kategorii zwierząt wolno żyjących (dzikich). Reasumując, organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do wskazywania w treści Programu ośrodka rehabilitacji zwierząt w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich.

Ponadto zdaniem organu nadzoru, wyeliminowania z obrotu prawnego wymaga postanowienie zawarte w § 10 ust. 5 Programu o treści: *Gmina przez promocję adopcji zwierząt domowych, które posiadają właściciela lub opiekuna*. Przedmiotowa regulacja jest niejasna i nielogiczna oraz nie posiada charakteru normatywnego. Sposób redakcji omawianego przepisu czyni go niezrozumiałym na płaszczyźnie językowej. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że ww. postanowienie zostało zawarte w Rozdziale 10. Programu zatytułowanym *Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt*. Brak jest logicznego wyjaśnienia w jaki sposób *promocja adopcji zwierząt domowych, które posiadają właściciela lub opiekuna* mogłaby się przyczynić do realizacji zadania poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

Należy podkreślić, że z treści art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, wywodzi się regułę przestrzegania zasad poprawnego prawotwórstwa. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) podniósł, iż *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 oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*. Niezastosowanie się zaś organu stanowiącego gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa. Jak wynika z powyższych rozważań, § 10 ust. 5 Programu nie spełnia powyższych wymogów. Przedmiotową regulację należy zatem ocenić jako sprzeczną z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. W konsekwencji wyeliminowaniu z obrotu prawnego podlega również § 10 ust. 6 Programu w zakresie w jakim odnosi się do ust. 5.

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada przekroczyła delegację ustawową przyjmując § 11 ust. 2, 3 i 4 Programu w brzmieniu:

2. *Realizacja usługi, o której mowa w § 11 ust. 1 programu, odbywa się na podstawie telefonicznego powiadomienia lekarza weterynarii przez pracownika urzędu o zaistniałym zdarzeniu.*

3. *Schronisko, do którego przekazywane są zwierzęta bezdomne, odłowione z terenu gminy, poprzez zapewnienie dyżuru lekarza weterynarii w schronisku.*

4. W przypadku nieobecności lekarza weterynarii, z którym gmina zawarła umowę, opiekę powierza się innemu lekarzowi weterynarii, na podstawie wystawionego zlecenia.

Obowiązkiem organu stanowiącego Gminy jest określenie konkretnego podmiotu zapewniającego całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Sprzeczne z ratio legis art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy jest uzależnienie realizacji usługi zapewnienia tej opieki przez konkretnie wskazany gabinet weterynaryjny od telefonicznego powiadomienia przez pracownika urzędu o zaistniałym zdarzeniu, bowiem wyklucza to możliwość dokonania zgłoszeń zdarzeń zaistniałych poza godzinami pracy urzędu.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 11a ust. 4 ustawy, podmiotowi prowadzącemu schronisko można powierzyć jedynie zadania określone w art. 11a ust. 2 pkt 3-6 ustawy, a w przedmiotowym katalogu nie mieści się zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Zdaniem organu nadzoru niedopuszczalne jest również zawarcie w treści Programu postanowienia, zgodnie z którym w przypadku nieobecności lekarza weterynarii, z którym gmina zawarła umowę dotyczącą zapewnienia całodobowej opieki dla zwierząt, opiekę tę powierzy się innemu, bliżej nieokreślonymu podmiotowi, na podstawie wystawionego zlecenia. Tak ukształtowana regulacja stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Jak słusznie wskazał WSA w Krakowie w wyroku z dnia 10 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1394/19: *Przyjęcie, że wskazanie konkretnych podmiotów realizujących obowiązki wymienione w uchwale nastąpi dopiero w drodze umów cywilnoprawnych zawieranych z konkretnymi podmiotami, nie mieści się w granicach ustawowej podstawy. Wskazanie w uchwale konkretnego podmiotu zobowiązanego do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych spełnia też ważną rolę informacyjną. Pozwala bowiem natychmiast po zdarzeniu drogowym przekazać zwierzę, które w jego wyniku ucierpiało, do określonego podmiotu w celu zapewnienia opieki. Należy bowiem zaznaczyć, że Program ma stanowić źródło informacji między innymi na temat tego, w jaki sposób, a więc za czym pośrednictwem gmina realizuje ciążący na niej z mocy ustawy obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.*

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 250(XXXIV)21 Rady Gminy Poraj z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Poraj w 2021 roku - w części określonej we wstępie niniejszego pisma, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**