



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 kwietnia 2024 r.

Poz. 3478

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.375.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXI/486/2024 Rady Gminy Chybie z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Chybie w roku 2024, w części określonej w:

1) tytule rozdziału 3 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „BEZDOMNYMI”, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2, 7 i 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;

2) § 9 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „bezdomych”, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 8 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2024 r. Rada Gminy Chybie podjęła uchwałę Nr LXI/486/2024 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Chybie w roku 2024, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Chybie w 2024 r.”, dalej jako „Program”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 marca 2024 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.

Ustawodawca w art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy enumeratywnie wskazał zakres regulacji, która winna być unormowana w powyższym Programie. Ze sformułowania „program obejmuje w szczególności” oraz „program zawiera wskazanie” nie można wyprowadzać wniosku o fakultatywnym zakresie jego regulacji w odniesieniu do kwestii, które powinny być określone. Rada gminy zobowiązana jest do określenia w programie wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów.

Organ nadzoru podkreśla, iż 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 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.

Przechodząc do treści analizowanego Programu, wskazać należy, że Rada w sposób nieprawidłowy wypełniła delegację z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, zgodnie z którym Program obejmuje *zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt*. Rada podjęła próbę realizacji ww. delegacji w § 9 Programu, w którym przyjęła: *Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt bezdomnych następować będzie na podstawie umowy zawartej z lek. wet. Markiem Wasiakiem właścicielem Gabinetu weterynaryjnego „NOWA” Marek Wasiak, 32-332 Bukowno*.

Rada ograniczyła realizację ww. zadania do *zwierząt bezdomnych*. Tymczasem w treści art. 11a ust. 8 ustawy mowa o zwierzętach, zatem zarówno zwierzętach bezdomnych, wolno żyjących (dzikich), jak i posiadających właściciela (w tym gospodarskich). Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy Rada obowiązana jest do uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a zatem celem programu jest nie tylko zapewnienie opieki zwierzętom bezdomnym, ale również zapobieganie bezdomności zwierząt. Tym samym, skoro ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy nie określił wprost, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt ma dotyczyć wyłącznie bezdomnych zwierząt, Rada nie jest uprawniona do dokonania takiego zawężenia. *Ratio legis* wskazanego przepisu ustawy jest takie, aby każde poszkodowane zwierzę znalazło natychmiastową pomoc lekarską, bez zwłoki wynikającej np. z konieczności poszukiwania właściciela zwierzęcia (wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1503/17, opubl. LEX nr 2707516; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 października 2023 r., sygn. akt II SA/Gl 1036/23, opubl. LEX nr 3618622). Rada powinna więc wskazać podmiot, który zapewni wszystkim zwierzętom całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem wszystkich zwierząt.

Zatem ww. regulacja kwestionowanej uchwały w kształcie zaproponowanym przez uchwałodawcę musi zostać uznana za niewypełniającą w sposób wyczerpujący delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 8 ustawy, przy czym możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie z § 9 Programu wyłącznie wyrazu: „bezdomnych”.

Z podobnych przyczyn zakwestionować należy tytuł rozdziału 3 Programu: *OPIEKA NAD ZWIERZĘTAMI BEZDOMNYMI*. Jak wyżej wskazano delegacja z art. art. 11a ust. 1 ustawy obejmuje zapewnienie opieki nie tylko zwierzętom bezdomnym, ale również zapobieganie bezdomności zwierząt. Część elementów uchwały wymienionych w art. 11a ust. 2 ustawy powinna dotyczyć zwierząt innych niż bezdomne.

W rozdziale 3 Programu Rada uregulowała zadanie z art. 11a ust. 8 ustawy (§ 9 Programu), które jak już wyżej wyjaśniono, dotyczy zdarzeń drogowych z udziałem wszystkich zwierząt, nie tylko bezdomnych.

Ponadto w omawianym rozdziale uregulowano zadanie z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, tj. wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich (§ 8 Programu), które również dotyczy nie tylko bezdomnych zwierząt gospodarskich, ale wszystkich, w tym również np. zwierząt gospodarskich czasowo odebranych właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji organu wykonawczego gminy, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy. Do wyznaczonego gospodarstwa powinny trafiać wszystkie zwierzęta gospodarskie, bez względu na przyczynę ich sytuacji kryzysowej (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 924/21, opubl. LEX nr 3269248).

Dalej, w rozdziale 3 Programu uregulowano również zadanie wymienione w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, tj. opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie (§ 5 Programu). Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 4 pkt 17 i 18 ustawy można wyróżnić:

- „zwierzęta bezdomne” – 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;

- „zwierzęta domowe” – rozumie się przez to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza.

Natomiast z art. 4 ust. 21 ustawy wynika, że przez „zwierzęta wolno żyjące (dzikie)” – rozumie się zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka.

A zatem pojęcie kotów wolno żyjących nie może być utożsamiane ze zwierzętami bezdomnymi.

Reasumując, rozdział 3 Programu dotyczy nie tylko zwierząt bezdomnych, jak sugeruje to jego tytuł. W tym miejscu wskazać należy na art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP 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 oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Tytuł rozdziału 3 Programu nie spełnia tych standardów. Wskazanie w nim na *zwierzęta bezdomne* powoduje wątpliwości, co do zakresu uregulowanych w tym rozdziale, wymienionych wyżej zadań, czy dotyczą wyłącznie zwierząt bezdomnych, czy też obejmują wszystkie zwierzęta, o których mowa w ww. punktach art. 11a ust. 2 ustawy. Taki sposób sformułowania uchwały narusza art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2, 7 i 8 ustawy oraz art. 2 Konstytucji RP. Możliwe jest jednak doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie z tytułu rozdziału 3 Programu wyrazu „BEZDOMNYMI”.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

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 LXI/486/2024 Rady Gminy Chybie z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Chybie w roku 2024 – w części określonej na wstępie, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz