



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 2 maja 2024 r.

Poz. 3530

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.388.2024 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/333/24 Rady Gminy Marklowice z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Marklowice w 2024 r., w całości, jako niezgodnej art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 marca 2024 r. Rada Gminy Marklowice przyjęła uchwałę nr LXI/333/24 w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Marklowice w 2024 r.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 28 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż we wskazanej w petitum części jest ona niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 11a ustawy, zgodnie z którym: „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”. W myśl art. 11a ust. 2 ustawy program taki obejmuje:

- 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.--

Dodatkowo, zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy, każdy program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Uchwała podejmowana w oparciu o ww. przepisy ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. 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. Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę do podjęcia i nie może jej schodzić z pola widzenia, że musi ona też respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 1 Konstytucji).

W kontekście powyższych rozważań oraz biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu ww. delegację ustawową stwierdzić należy, iż uchwalony przedmiotową uchwałą Program nie spełnia ustawowych przesłanek określonych w przepisach ustawy. Ustawodawca w art. 11a ust. 2 i 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. Zakres swobody rady gminy w tym przypadku nie oznacza możliwości odstąpienia od uregulowania spraw, które powinny być określone w programie, lecz zobowiązuje do określenia w nim wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów.

Dla uznania prawidłowości uregulowań – powinny być one w uchwale odpowiednio doprecyzowane. Z przepisów uchwały musi wynikać, jakie konkretne działania powinny być podjęte, przez kogo i w jaki sposób, celem zrealizowania nałożonych przez ustawodawcę zadań w zakresie opieki nad zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wielokrotnie akcentowano konieczność prawidłowego wskazania podmiotu realizującemu przewidziane Programem zadanie z zakresu opieki nad zwierzętami i zapobiegania ich bezdomności. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 9 listopada 2023 roku: *Ustalenie w programie w sposób skonkretyzowany podmiotów zobowiązanych do wykonywania poszczególnych czynności w nim przewidzianych stanowi o faktycznym zabezpieczeniu przez radę gminy wykonania poszczególnych, zleconych przez ustawodawcę zadań. Spełnia ustawowy cel dążenia do zapewnienia rzeczywistej a nie pozornej opieki nad zwierzętami i zapobiegania ich bezdomności na terenie danej gminy. Ponadto spełnia wymóg powszechnej dostępności programu i walor informacyjny dla adresatów uchwały, tj. mieszkańców danej gminy, którzy mogą znaleźć się w sytuacji wymagającej od nich skorzystania z pomocy wskazanych podmiotów. Niewskazanie czy nieprecyzyjne określenie podmiotów realizujących program pozbawia wydany akt prawa miejscowego charakteru wykonawczego i konkretnego, a w konsekwencji uniemożliwia skuteczną realizację zadań ustawowych znajdujących konkretyzację w programie.* (sygn. akt II SA/Sz 659/23, LEX nr 3637526). Podobnie orzekł WSA w Kielcach przyjmując w wyroku z dnia 29 listopada 2022 roku, że: *ustalenie w programie w sposób skonkretyzowany wykonawców programu, podmiotów zobowiązanych do wykonywania poszczególnych czynności przewidzianych w programie, ma istotne znaczenie, ponieważ stanowi o faktycznym zabezpieczeniu przez radę gminy wykonania poszczególnych, zleconych przez ustawodawcę zadań. Spełnia ustawowy cel dążenia do zapewnienia rzeczywistej, a nie pozornej opieki nad zwierzętami i zapobiegania ich bezdomności na terenie danej gminy* (sygn. akt II SA/Ke 545/22, LEX nr 3441962).

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, w zakresie zadań polegających na: zapewnieniu bezdomnym zwierzętom miejsce w schronisku dla zwierząt, sprawowaniu opieki nad wolno żyjącymi kotami, odławianiu bezdomnych zwierząt na terenie, usypianiu ślepych miotów, zapewnieniu miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym, zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, Rada Gminy Markłowice nieprawidłowo określiła podmiot realizujący lub uczestniczący w realizacji tychże zadań.

Należy bowiem zauważyć, że przepisem pkt 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że: *Zapewnia się bezdomnym zwierzętom miejsce w schronisku dla zwierząt prowadzonym przez Rolniczą Spółdzielnię Produkcyjną w Rybniku z siedzibą przy ul. Majątkowej 42, 44-207 Rybnik, na podstawie umowy zawartej z Gminnym Zakładem Gospodarki Komunalnej w Markłowicach, natomiast przepisem pkt 2 zdanie drugie załącznika do uchwały, że: Wyżej wymienione zadanie [Sprawowanie opieki nad wolno żyjącymi kotami]*

*realizuje Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Markłowicach we współpracy z organizacjami społecznymi (w ramach posiadanych środków finansowych).*

Stosownie do postanowień pkt 3.5 załącznika do uchwały: *Odlawianie bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Markłowice powierza się, na podstawie umowy zawartej z Gminnym Zakładem Gospodarki Komunalnej w Markłowicach, podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt o którym mowa w pkt 1., natomiast zgodnie z pkt 6.1 załącznika do uchwały: *Usypianie ślepych miotów zwierząt, zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt z dnia 21 sierpnia 1997 roku wykonuje na podstawie umowy zawartej z Gminnym Zakładem Gospodarki Komunalnej w Markłowicach, podmiot prowadzący schronisko dla zwierząt o którym mowa w pkt. 1.**

Wreszcie przepisem pkt 7 załącznika do uchwały Rada Gminy zapewniła miejsce dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym Pani Jadwigi Kotula prowadzącej działalność gospodarczą Usługi Agrotechniczne przy ul. Wiśniowej 40, 44-321 w Markłowicach, z którym została zawarta umowa przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Markłowicach. Rada Gminy pkt 8 załącznika do uchwały zapewniła również całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt z terenu Gminy Markłowice przez Gabinet Weterynaryjny InterVet lekarza weterynarii Michała Karaska z siedzibą w Gołkowicach przy ul. Celnej 29a, z którym została zawarta umowa przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Markłowicach.

Z powyższych regulacji kwestionowanej uchwały wynika, że Rada Gminy Markłowice powierzyła realizację zadań Gminnemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Markłowicach lub też uczyniła tę jednostkę podmiotem uczestniczącym w wykonywaniu tych zadań poprzez powierzenie jej zawierania stosownych umów w tym zakresie. Tymczasem, w ocenie organu nadzoru przyznanie kwestionowanym Programem – Gminnemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Markłowicach tak szerokich kompetencji z zakresu ochrony zwierząt i zapobiegania ich bezdomności należy uznać za niedopuszczalne. Należy bowiem stwierdzić, że jednostka budżetowa, jaką jest Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Markłowicach – w swoich zadaniach statutowych nie posiada tak szeroko sformułowanych zadań związanych z ochroną zwierząt. Stosownie do treści § 3 i § 4 załącznika do uchwały nr XVI/90/16 Rady Gminy Markłowice z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej w Markłowicach (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2016 r. poz. 2659) *GZGK realizuje następujące zadania Gminy:*

- 1) wykonywanie zadań powierzonych przez organy gminy w zakresie:*
  - a) zamiatania, odśnieżania dróg i placów,*
  - b) wykaszania i oprysku rowów,*
  - c) czyszczenia kratek,*
- 2) utrzymanie czystości na terenie Gminy poprzez:*
  - a) mechaniczne i ręczne oczyszczanie wraz z opróżnianiem koszy ulicznych,*
  - b) eksploatację szaleatów gminnych,*
  - c) wykaszanie niezagospodarowanych terenów komunalnych,*
  - d) utrzymanie i konserwację słupów ogłoszeniowych,*
  - e) realizacja zadań z gospodarki ściekowej,*
- 3) likwidacja dzikich wysypisk oraz organizacja i obsługa gminnego punktu selektywnej zbiórki odpadów niebezpiecznych,*
  - 4) gospodarowanie obiektami i boiskami sportowymi i rekreacyjnymi gminy,*
  - 5) gospodarowanie innymi nieruchomościami Gminy przekazanymi w trwałą zarząd,*
  - 6) wykonywanie i eksploatacja wystroju świątecznego gminy,*
  - 7) utrzymanie i eksploatacja kanalizacji deszczowej i melioracji,*
  - 8) zakładanie i utrzymanie zieleni gminnej,*
  - 9) pomoc techniczna przy organizacji gminnych imprez kulturalnych, rekreacyjnych i sportowych,*

10) wylapywanie i przekazywanie do schroniska bezpańskich psów oraz usuwanie padłych zwierząt z terenów gminy,

11) utrzymanie mieszkaniowego zasobu gminy w zakresie bieżącej eksploatacji.

§ 4. GZGK może prowadzić także – dla maksymalnego wykorzystania posiadanego potencjału działalność usługową na rzecz innych podmiotów po uprzednim wykonaniu zadań gminy.

Tym samym jedynym zadaniem statutowym GZGK w Markłowicach w ramach zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom jest *wylapywanie i przekazywanie do schroniska bezpańskich psów*. Nakładanie zatem na GZGK w Markłowicach jakichkolwiek obowiązków dla realizacji dodatkowych zadań jak: zapewnienie bezdomnym zwierzętom (z wyjątkiem psów) miejsca w schronisku dla zwierząt, sprawowanie opieki nad wolno żyjącymi kotami, odławianie bezdomnych zwierząt (z wyjątkiem psów) na terenie gminy, usypianie ślepych miotów, zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, jest niezgodne z prawem. Obowiązki takie bowiem nie mieszczą się w zakresie zadań statutowych GZGK w Markłowicach, a nakładanie ich na jednostkę bez uprzedniego dokonania stosownych zmian w statucie, jest niedopuszczalne.

Mając na uwadze powyższe z uwagi na przyjęcie wadliwego sposobu realizowania zadań określonych w art. 11a ust. 2 pkt 1-3 i 6-8 ustawy, należy stwierdzić, że Rada Gminy Markłowice nieprawidłowo zrealizowała upoważnienie ustawowe, czym istotnie naruszyła prawo, skutkując stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego należy wskazać na istotne naruszenie prawa w przepisach pkt 3.3 i 3.4 załącznika do uchwały. Zgodnie z ich treścią:

3.3. *Odlawianie bezdomnych zwierząt będzie prowadzone wyłącznie przy użyciu specjalistycznego sprzętu przeznaczonego do wylapywania zwierząt, który nie stwarza zagrożenia dla życia i zdrowia zwierząt, a także nie będzie zadawał im cierpienia.* 3.4. *Transport zwierząt bezdomnych będzie odbywał się środkiem transportu przystosowanym do bezpiecznego i humanitarnego przewozu zwierząt.*

Należy zauważyć, że powyższe zalecenia zostały już uregulowane w § 7 i § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U. Nr 116 poz. 753). Stosownie do ich treści używane przy wylapywaniu zwierząt bezdomnych urządzenia i środki nie mogą stwarzać zagrożenia dla ich życia i zdrowia ani zadawać im cierpienia (§ 7), natomiast środki do przewozu zwierząt powinny spełniać warunki, o których mowa w art. 24 ust. 1 ustawy (§ 8). W związku z powyższym ponowne ich regulowanie w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne.

Organ nadzoru zwraca również na niezgodność z prawem przepisu pkt 6.3 załącznika do uchwały. Rada Gminy, posługując się zwrotami niedookreślonymi, przewidziała, że usypiane zwierzęta należy traktować *do ostatniej chwili życia (...) łagodnie i przyjaźnie. Należy zaoszczędzić mu trwogi i dodatkowych udręczeń. Sam zabieg usypienia powinien być wykonany w sposób humanitarny*. Należy stwierdzić, że w ten sposób ww. przepis uchwały, przybiera jedynie charakter postulacyjny. Nie zawiera on natomiast żadnych (właściwych dla aktów prawa miejscowego) konkretnych treści normatywnych formułujących zasady i tryb postępowania przewidzianych dla podmiotów realizujących to zadanie czy dla mieszkańców. Tym samym przepis o takiej treści nie może być częścią prawidłowo realizowanej delegacji ustawowej.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności uchwały nr LXI/333/24 Rady Gminy Marklowice z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Marklowice w 2024 r., 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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**