



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 28 maja 2024 r.

Poz. 3959

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.359.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 maja 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 CXX/608/24 Rady Miasta Łęczyny z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łęczyny w roku 2024”, w części określonej w:

1) § 7 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „bezdolnych”,

2) § 10 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „bezdolnym”

- jako niezgodnej art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. 2023 r. poz. 1580), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 marca 2024 r. Rada Miasta Łęczyny przyjęła uchwałę nr CXX/608/24 w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łęczyny w roku 2024” .

Uchwałę prawidłowo doręczono organowi nadzoru w dniu 24 kwietnia 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 o ochronie zwierząt, dalej jako „ustawa”, 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.

W orzecznictwie sądowo administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do modyfikowania materii, która została uregulowana w obowiązujących przepisach prawa. Modyfikacja ogólnie obowiązujących przepisów prawa (ustawy), może wypaczyć ich sens. 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). Tym samym, Rada Miasta, przyjmując regulacje przedmiotowej uchwały, musi przestrzegać zakres przedmiotowy delegacji ustawowej określony w art. 11a ust. 2 ustawy oraz przestrzegać nazewnictwa, jaką posługuje się akt wyższego rzędu w upoważnieniu ustawowym.

Tymczasem w § 7 ust. 1 oraz § 10 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów odpowiednio: „bezdomych” i „bezdomy” Rada zaprzeczyła tej zasadzie. Należy zwrócić uwagę, że przepisem art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy ustawodawca przewidział konieczność ujęcia w Programie regulacji dotyczących obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Obowiązek zapewnienia obowiązkowej sterylizacji i kastracji dotyczy jedynie zwierząt w schroniskach – przez które stosownie do treści art. 4 pkt 25 ustawy należy rozumieć tylko zwierzęta domowe. Tym samym przepis § 7 ust. 1 załącznika do uchwały, przewidujący, że *Zabiegi sterylizacji i kastracji bezdomnych zwierząt przeprowadzane są w Schronisku dla zwierząt w Chelmku po ich przyjęciu do schroniska, z wyjątkiem zwierząt u których istnieją przeciwwskazania do wykonania tych zabiegów, z uwagi na stan zdrowia lub wiek przy czym (...)* – w zakresie sformułowania: „bezdomych” wypacza ustanowioną przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy obowiązkowość ww. zabiegów. Przepis art. 4 pkt 16 ustawy – przez zwierzęta bezdome rozumie bowiem *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*. Rada Miasta, przesądzając o obowiązkowości sterylizacji i kastracji „zwierząt bezdomnych” w schronisku – dokonała modyfikacji upoważnienia ustawowego. Tym samym stwierdzenie nieważności § 7 ust. 1 załącznika do uchwały – w zakresie wyrazu: „bezdomych” należy uznać za uzasadnione i konieczne – albowiem tylko wtedy przepis ten będzie prawidłowo realizował delegację ustawową.

Podobnie należy stwierdzić w przypadku naruszenia prawa w przepisie § 10 ust. 1 załącznika do uchwały. Rada Miasta przepisem tym postanowiła, że: *Gospodarstwo rolne Pana Franciszka Matejki położone przy ul. Poprzecznej 2 w Lędzinach, przyjmuje i zapewnia opiekę bezdomnym zwierzętom gospodarskim z terenu Gminy Lędziny*. Przepis art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy obliguje organ uchwałodawczy gminy do wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Przy takim sformułowaniu ustawowym nie może być mowy, aby wolą ustawodawcy było zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym jedynie bezdomnym zwierzętom gospodarskim. Należy bowiem zauważyć, że ustawodawca posługuje się pojęciem „zwierząt gospodarskich”, nie wprowadzając dla nich żadnych dodatkowych ograniczeń. Chodzi zatem o każde zwierzęta gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymagają umieszczenia w gospodarstwie rolnym z powodu szeregu różnych przyczyn. (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 602/14). Będą to m.in. zwierzęta, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, jak również zwierzęta gospodarskie odebrane dotychczasowemu właścicielowi na mocy odrębnych przepisów. W świetle powyższego Rada Miasta w sposób nieuprawniony ograniczyła krąg zwierząt gospodarskich przyjmowanych przez gospodarstwo rolne do zwierząt bezdomnych. Tym samym posłużeńie się przez Radę Miasta w przepisie § 10 ust. 1 załącznika do uchwały doprecyzowaniem, że chodzi

o bezdomne zwierzęta gospodarskie należy uznać za modyfikację przepisu ustawowego, co jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa w tym zakresie.

W zakresie modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Modyfikacja regulacji ustawowych i uzupełnienie ich przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr CXX/608/24 Rady Miasta Łęczyny z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łęczyny w roku 2024”, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie uzasadnionym i koniecznym.

#### **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**