



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 kwietnia 2025 r.

Poz. 2891

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.240.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 kwietnia 2025 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. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 85/XIII/25 Rady Gminy Janów z dnia 14 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Janów na 2025 rok, w części określonej w:

- 1) ust. 1 pkt 5 tiret pierwsze rozdziału 1 Załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: „w wyniku wypadków komunikacyjnych”, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako „ustawa”;
- 2) ust. 4 pkt 1 rozdziału 2 w zakresie sformułowania „domowe pozostawione bez opieki, w szczególności chore lub zagrażające życiu, zdrowiu i bezpieczeństwu ludzi, w stosunku do których nie istnieje możliwość ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką dotychczas pozostawały” jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy w zw. z art. 4 pkt 16 ustawy,
- 3) ust. 8 pkt 2 zdanie trzecie rozdziału 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 ustawy;
- 4) ust. 9 rozdziału 2 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania „odebrane, porzucone, bądź zagubione”, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 7 w zw. z art. 4 pkt 16 ustawy;
- 5) ust. 10 zdanie pierwsze załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: „bezdomnym”, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 marca 2025 r. Rada Gminy Janów podjęła uchwałę Nr 85/XIII/25 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Janów na 2025 rok. Załącznik do uchwały stanowi „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Janów na 2025 rok”, dalej jako „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11a ust. 1, 2 i 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 marca 2025 r.

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. 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.

W ust. 1 rozdziału 1 Programu Rada zawarła definicje pojęć użytych w Programie. Zgodnie z ust. 1 pkt 5 rozdziału 1 Programu *Ileć w programie jest mowa o lekarzu weterynarii należy przez to rozumieć: Gabinet Weterynaryjny „Bartek” przy ul. Żurawskiej 32A, 42-253 Janów, prowadzony przez lek. wet. Bartłomieja Kucię, z którym Gmina ma podpisaną umowę na świadczenie usług:*

- *w zakresie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zwierząt, które zostały poszkodowane w wyniku wypadków komunikacyjnych,*
- *usypianie ślepych miotów,*
- *sterylizacji albo kastracji psów i kotów dla mieszkańców gminy, a także wykonywanie zabiegów weterynaryjnych dla adoptowanych bezdomnych zwierząt oraz kotów wolno żyjących z terenu Gminy Janów.*

Zastrzeżenie organu nadzoru budzi kwestia świadczenia usług przez wymieniony Gabinet Weterynaryjny w zakresie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zwierząt, które zostały poszkodowane w wyniku wypadków komunikacyjnych. W tym miejscu należy podkreślić, iż zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt powinien zapewniać całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych, a nie wypadków komunikacyjnych z udziałem zwierząt. Pojęcie wypadków komunikacyjnych nie jest znane ustawie. Tymczasem, w myśl zasady prawidłowej legislacji, Rada powinna posługiwać się w całym akcie prawnym nomenklaturą wskazaną w ustawie.

Zdaniem organu nadzoru za niezgodną z prawem należy uznać również regulację zawartą w ust. 4 pkt 1 rozdziału 2 Programu. W przepisie tym Rada wskazała, że *Wylapywaniem (odławianiem) będą objęte wszystkie bezdomne zwierzęta domowe pozostawione bez opieki, w szczególności chore lub zagrażające życiu, zdrowiu i bezpieczeństwu ludzi, w stosunku do których nie istnieje możliwość ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką dotychczas pozostawały.* Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy program obejmuje odławianie bezdomnych zwierząt. Pojęcie bezdomnych zwierząt zostało zaś zdefiniowane przez samego ustawodawcę w art. 4 pkt 16 ustawy. Zgodnie z tym przepisem *ileć w ustawie mowa o – zwierzętach bezdomnych” – 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.* Analizując regulację zawartą w ust. 4 pkt 1 rozdziału 2 Programu, a także przytoczoną definicję legalną pojęcia zwierzęta bezdomne zauważyć należy, że ich zakresy nie pokrywają się. Po pierwsze, Rada przyjmując przedmiotowe postanowienie dokonała modyfikacji ustawowego pojęcia zwierzęcia bezdomnego. Po drugie zaś, skutek powyższego zawęziła grono zwierząt bezdomnych, które winny być objęte wspomnianą regulacją jedynie do bezdomnych zwierząt domowych

pozostawionych bez opieki w szczególności chore lub zagrażające życiu, zdrowiu i bezpieczeństwu ludzi, w stosunku do których nie istnieje możliwość ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką dotychczas pozostawały. Poza materia Programu Rada pozostawiła więc zwierzęta, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka. Rada wskazując w tym przepisie, jakie zwierzęta objęte są wyłapywaniem przekroczyła zatem zakres przekazanej jej kompetencji i dokonała nieuprawnionej modyfikacji ww. przepisów ustawy.

Organ nadzoru zwraca uwagę również na niezgodność z prawem przepisu ust. 8 pkt 2 rozdziału 2 Programu. Rada Gminy Janów, posługując się zwrotami niedookreślonymi, przewidywała, że usypiane zwierzęta należy traktować do ostatniej chwili łagodnie i przyjaźnie, należy zaoszczędzić mu trwogi i dodatkowych udręczeń. Należy stwierdzić, że w ten sposób ww. przepis uchwały, przybiera jedynie charakter postulacyjny. Nie zawiera on natomiast żadnych konkretnych treści normatywnych formułujących zasady i tryb postępowania przewidzianych dla podmiotów realizujących to zadanie czy dla mieszkańców. Tym samym nie realizuje prawidłowo delegacji ustawowej.

Ponadto, w ust. 9 rozdziału 2 Programu przyjęto, że: *Odebrane, porzucone, bądź zagubione zwierzęta gospodarskie będą wyłapane i przetransportowane do gospodarstwa rolnego zlokalizowanego w miejscowości Hucisko 8, 42-253 Janów prowadzonego przez Pana Rafała Gałzkę w rozumieniu przepisów prawa.* Należy również zauważyć, iż zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy Program powinien wskazywać gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. W przywołanym przepisie Programu wskazano gospodarstwo rolne, zapewniające miejsce dla zwierząt gospodarskich. Jednakże odniesiono je do zwierząt gospodarskich odebranych, porzuconych i zagubionych, a nie jak wymaga tego ustawodawca do wszystkich zwierząt gospodarskich – bez względu na przyczynę ich sytuacji kryzysowej. Regulacje te objąć powinny zatem zwierzęta gospodarskie, o których mowa w przepisie art. 4 pkt 16 ustawy, a zatem zwierzęta gospodarskie rozumiane jako te, 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 (bezdonne) oraz zwierzęta odebrane ich właścicielom na mocy decyzji z art. 7 ustawy. Stąd należy przyjąć, że Rada realizując delegację ustawową z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy powinna posługiwać się ogólnym pojęciem zwierząt gospodarskich, bez konieczności wskazywania przyczyn ich sytuacji.

Zgodnie z ust. 10 rozdziału 2 Programu *W przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt całodobowa opieka weterynaryjna będzie świadczona wszystkim zwierzętom bezdomnym.* Treść powyższej regulacji prowadzi do wniosku, że Rada ograniczyła zadanie z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy wyłącznie do zwierząt bezdomnych, a tym samym dokonała nieuprawnionej modyfikacji przekazanych jej do realizacji zadań, bowiem powinna wskazać: – stosownie do art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy – podmiot zapewniający całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (wszystkich zwierząt – nie tylko bezdomnych). Tymczasem Rada zapewniła całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych wyłącznie dla zwierząt bezdomnych.

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 Olsztynie 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 85/XIII/25 Rady Gminy Janów z dnia 14 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania

bezdомności zwierząt w Gminie Janów na 2025 rok – 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