



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 kwietnia 2025 r.

Poz. 2364

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.210.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 marca 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 BR.0007.XII.84.2025 Rady Gminy Jejkowice z dnia 24 lutego 2025 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jejkowice w 2025 r. w części określonej w § 10 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania „bezdolnych” – jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 24 lutego 2025 r. Rada Gminy Jejkowice, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr BR.0007.XII.84.2025 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jejkowice w 2025 r., zwaną dalej „uchwałą”.

Na mocy § 1 uchwały załącznikiem do niej Rada uczyniła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jejkowice w 2025 r., zwany dalej „Programem”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 28 lutego 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa wymagającym stwierdzenia jej nieważności w części.

Wpierw wskazać należy, że na mocy art. 11a ust. 1, 2 i 5 ustawy Rada zobowiązana została do corocznego przyjmowania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który obligatoryjnie winien obejmować:

- 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;
- 9) wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Uchwała podejmowana w oparciu o powołany wyżej 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 bowiem 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 organ stanowiący gminy obowiązany jest przestrzegać zakresu udzielonego mu upoważnienia ustawowego oraz respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 1 Konstytucji).

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że Rada, przyjmując regulacje Programu winna przestrzegać nie tylko zakresu przedmiotowego delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 2 ustawy, ale także respektować przyjęte przez ustawodawcę nazewnictwo.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy zauważyć wypada, że Rada konstruując § 10 Programu naruszyła powyższą zasadę. W przepisie tym Rada odniosła się bowiem do bezdomnych zwierząt gospodarskich, podczas gdy w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy ustawodawca nie zastrzega takowego ograniczenia.

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, publ. CBOSA). 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 w sposób nieuprawniony ograniczyła krąg zwierząt gospodarskich przyjmowanych przez gospodarstwo rolne do zwierząt bezdomnych. Posłużenie się przez Radę w § 10 Programu sformułowaniem, że chodzi o bezdomne zwierzęta gospodarskie należy uznać za modyfikację przepisu ustawowego, co jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa w tym zakresie.

W odniesieniu do 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, publ. ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, publ. 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 WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr BR.0007.XII.84.2025 Rady Gminy Jejkowice z dnia 24 lutego 2025 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jejkowice w 2025 r. – 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