



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 8 stycznia 2020 r.

Poz. 195

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.905.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XV/139/2019 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pyskowice”, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 122 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji RP.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 listopada 2019 r. Rada Miejska w Pyskowicach podjęła uchwałę Nr XV/139/2019 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pyskowice”. W podstawie prawnej uchwały powołano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ust. 1, 2, 3 i 5 ustawy.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 grudnia 2019 r.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w szczególności art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 11a ust. 2 ustawy.

Podkreślenia wymaga, że 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. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemanie kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podstawowych (por. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Zgodnie treścią art. 11a ust. 2 ustawy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt uchwalany corocznie przez radę gminy, 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.

Użycie przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności” oznacza, iż katalog elementów programu ma charakter otwarty, jednakże wskazane przez ustawodawcę elementy są obligatoryjne i brak któregokolwiek z nich stanowi niewyczerpanie delegacji ustawowej i skutkować musi wszczęciem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Z kolei przepis art. 11a ust. 5 ustawy stanowi, że program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Użyte przez ustawodawcę w art. 11a ust. 5 ustawy sformułowanie „sposób wydatkowania środków finansowych” wiąże się z koniecznością określenia w Programie, jako jego obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele oraz założenia przyjęte w Programie.

Elementy programu winny być skonstruowane w taki sposób, aby z jego treści wynikało, w sposób nie budzący wątpliwości, jakie są rzeczywiste zamierzenia i kierunki działania gminy. Jego treść nie może się ograniczać jedynie do ogólnych wskazań, że dany element będzie realizowany. To bowiem wynika z normy kompetencyjnej. Rolą rady jest zatem rozbudowa poszczególnych elementów programu, z których wynikać będzie jakie konkretne działania i czynności mają być podejmowane w celu racjonalnej ich realizacji.

Uwzględniając powyższe stwierdzić należy, że obowiązek wynikający z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy nie został w pełni wykonany przez Radę Miejską. Regulacje zawarte w Programie (rozdział VI Programu) dotyczące usypiania ślepych miotów są niewystarczające. Brak jest wskazania konkretnego lekarza weterynarii dokonującego usypiania ślepych miotów oraz opisu, w jaki sposób będzie realizowane to zadanie, np. kto i gdzie może przynieść ślepe mioty (por. m.in. wyrok *Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 grudnia 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 676/14, e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Wskazać należy, że przedmiotowy Program stanowi prawo miejscowe, a zatem winien on kompleksowo regulować zawartą w nim materię. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, iż jeżeli organ stanowiący gminy nie uregulował w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego lub przekroczył upoważnienie ustawowe, to w sposób istotny naruszył prawo. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (zob. wyrok *Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

W związku z powyższym, ze względu na istotne naruszenie prawa, uchwałę Nr XV/139/2019 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pyskowice” należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**