



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 5 maja 2023 r.

Poz. 3757

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.456.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 428/XLII/2023 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Woźniki w 2023 roku, dalej jako: *Program*, w części określonej w:

- § 1 Programu, jako niezgodnej z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. 2022 r. poz. 572 ze zm.), dalej jako: *ustawa*;

- § 3 ust. 2 lit. c Programu, jako niezgodnej z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym;

- § 4 ust. 2 Programu, w zakresie sformułowania: *która podejmie działania zmierzające do ustalenia właściciela bądź opiekuna zwierząt.*, a także poprzedzającego je przecinka, oraz § 4 ust. 3 Programu, jako niezgodnej z art. 11a ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy;

- § 7 ust. 2 Programu, w zakresie sformułowania: *po okresie kwarantanny*, jako niezgodnej z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), dalej jako: *Konstytucja RP*.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 marca 2023 r. Rada Miejska w Woźnikach przyjęła uchwałę Nr 428/XLII/2023 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Woźniki w 2023 roku.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 29 marca 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jest ona częściowo 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.

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.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Rada wskazała w § 1 Programu, iż: *Niniejsza uchwała ma zastosowanie do wszystkich zwierząt bezdomnych, w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2022 poz. 572), przebywających na ternie Gminy Woźniki*. Tymczasem zgodnie z art. 11a ust. 1 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*. Uchwalony program w swojej treści, uwzględniając delegację z art. 11a ust. 2 ustawy, powinien mieć zastosowanie nie tylko w stosunku do bezdomnych zwierząt, ale również innych zwierząt, w tym kotów wolno żyjących. Wobec czego, zdaniem organu nadzoru, powyższą regulację należy uznać za niezgodną z prawem.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Woźnikach przekroczyła przyznane jej kompetencje w treści § 3 ust. 2 lit. c Programu. W przepisie tym Rada wskazała, jako realizatorów Programu Policję i Straż Pożarną. Przepisy ustawy, w oparciu o które została podjęta niniejsza uchwała, nie przewidują możliwości realizacji przez policję, straż pożarną zadań w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 478/13). Tymczasem wykonawcą programu jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym burmistrz miasta wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Tak więc to do organu wykonawczego gminy należy wykonanie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy oraz określenie wykonawców programu.

Ponadto zastrzeżenia organu nadzoru budzi również regulacja zawarta w § 4 ust. 2 i 3 Programu. W przepisach tych Rada postanowiła, iż: *2. Zgłoszenia o zwierzętach przebywających na terenach ogólnodostępnych w obrębie Gminy, co do których istnieje przypuszczenie, że są zwierzętami bezdomnymi, przyjmować będzie Gmina, która podejmie działania zmierzające do ustalenia właściciela bądź opiekuna zwierząt*. *3. W przypadku nieustalenia właściciela lub opiekuna zwierzęcia, o którym mowa ust. 2, Gmina podejmuje działania zmierzające do odłowienia zwierzęcia i umieszczenia w schronisku dla zwierząt*.

Zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy odławianie bezdomnych zwierząt jest obligatoryjnym elementem programu. Gmina zatem po przyjęciu zgłoszenia o zwierzętach przebywających na terenie Gminy, co do których istnieje przypuszczenie, że są zwierzętami bezdomnymi winna podjąć działania zmierzające do ich odłowienia i przewiezienia do schroniska dla bezdomnych zwierząt. A nie – jak Rada postanowiła w § 4 ust. 2 i 3 Programu – najpierw podejmować działania zmierzające do ustalenia właściciela bądź opiekuna zwierząt. Nie wiadomo bowiem, w jaki sposób gmina, w przypadku nieustalenia właściciela lub opiekuna tych zwierząt dokona jego odłowienia w celu przewiezienia go do schroniska.

Ponadto w § 7 ust. 2 Programu Rada wskazała, iż zabiegi sterylizacji oraz kastracji będą wykonywane po okresie kwarantanny. Z tak sformułowanego przepisu nie wynika, jak długo będzie trwać kwarantanna. Dlatego też konieczne byłoby uszczegółowienie wskazanego zapisu uchwały, tak aby uchwała w tym zakresie była jasna i przejrzysta, a zatem zgodna z art. 2 Konstytucji RP.

Tymczasem brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia*

*przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.*

Zdaniem organu nadzoru 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 w uchwale 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, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – w części określonej powyżej, 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**