



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 3 kwietnia 2020 r.

Poz. 2978

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.325.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 kwietnia 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 XXIV/198/20 Rady Gminy Świerklaniec z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Świerklaniec na rok 2020, 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), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 lutego 2020r. r. Rada Gminy Świerklaniec podjęła uchwałę Nr XXIV/198/20 w sprawie przyjęcia gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Świerklaniec na rok 2020. W podstawie prawnej uchwały powołano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 1 i art. 11a ust. 1 ustawy. Gminny program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Świerklaniec na rok 2020 stanowi załącznik do ww. uchwały (dalej jako Program).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 marca 2020 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 domniemania 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 podustawowych (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 obowiązkowe i brak któregośkolwiek 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 obowiązkowego 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 1, 3 i 6 ustawy, nie został w pełni wykonany przez Radę Gminy Świerklaniec.

W treści § 3 ust. 1 Programu wskazano, że *Usługi polegające na odławianiu zagubionych, wałęsających się, pozostających bez opieki właściciela psów i kotów, wykonywane są interwencyjnie z urzędu lub na wniosek mieszkańców gminy przez cały rok.* W § 4 ust. 1 Programu postanowiono, że *Odlawianiem zagubionych, wałęsających się, pozostających bez opieki właścicieli psów i kotów zajmuje się firma posiadająca zezwolenie na prowadzenie na terenie gminy Świerklaniec działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, wyłoniona w ramach obowiązujących procedur. Usługi wykonywane są z użyciem specjalistycznego sprzętu, który nie stanowi zagrożenia dla życia i zdrowia odławianych zwierząt.*

W ocenie organu nadzoru, zawężenie zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz odławiania bezdomnych zwierząt wyłącznie do psów i kotów, z jednoczesnym pominięciem innych zwierząt, skutkuje niewłaściwym wypełnieniem delegacji ustawowej, zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 1 i pkt 3 ustawy. Regulacje w tym zakresie powinny obejmować bowiem wszystkie zwierzęta bezdomne, w rozumieniu przepisu art. 4 pkt 16 ustawy, tj. 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.

Ponadto regulacje zawarte w § 8 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*).

Nie wskazano również kto zajmować się ma odławianiem bezdomnych zwierząt. W § 4 ust. 1 Programu ograniczono się do lakonicznego sformułowania, że *Odlawianiem zagubionych, wałęsających się, pozostających bez opieki właścicieli psów i kotów zajmuje się firma posiadająca zezwolenie na prowadzenie na terenie gminy Świerklaniec działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, wyłoniona w ramach obowiązujących procedur.*

Powyższe oznacza, że na dzień przyjęcia Programu nie wiadomo, kto w Gminie Świerklaniec zajmuje się usypianiem ślepych miotów i odławianiem bezdomnych zwierząt, gdzie będą one umieszczane ani kto będzie sprawował nad nimi opiekę weterynaryjną i dokonywał niezbędnych zabiegów.

Ponadto Rada nieprawidłowo zrealizowała delegację z art. 11a ust. 5 ustawy. Rada bowiem nie określiła wysokości środków finansowych i sposobu ich wydatkowania w odniesieniu do poszczególnych zadań określonych w Programie. Jak wskazał WSA w Bydgoszczy *Lokalny prawodawca zobowiązany został przepisem art. 11a ust. 5 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań program, ale także do określenia konkretnego sposobu ich wydatkowania. Użyte przez ustawodawcę określenie "sposób wydatkowania" środków finansowych oznacza przedstawienie w programie jako obligatoryjnego elementu sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie.* (wyrok z dnia 16 października 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 603/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru wskazuje, że uchwała rady gminy określająca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, stanowi akt prawa miejscowego i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2019 r. sygn. akt II OSK 2350/18, z 30 lipca 2019 roku sygn. akt II OSK 1754/18, z dnia 17 października 2017 r. sygn. akt II OSK 268/16, z 14 czerwca 2017 roku sygn. akt II OSK 1001/17, z 24 maja 2017 roku sygn. akt II OSK 725/17, z 12 października 2016 roku, sygn. akt II OSK 3245/14, z dnia 30 marca 2016 r. sygn. akt II OSK 221/16, z dnia 2 lutego 2016 r. sygn. akt II OSK 3051/15, z dnia 13 marca 2013 r. sygn. akt II OSK 37/13, wszystkie dostępne w bazie orzeczeń: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Konkludując, należy podkreślić, że skoro przedmiotowy Program stanowi prawo miejscowe, to 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIV/198/20 Rady Gminy Świerklaniec z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Świerklaniec na rok 2020" - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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**