



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.238.2024

Katowice, dnia 3 kwietnia 2024 r.

Rada Gminy Jasienica

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVII/832/24 Rady Gminy Jasienica z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jasienica w 2024 roku, w części określonej w:

- 1) § 9 pkt 2 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: *sołtysów sołectw Gminy* - jako sprzecznej z art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym,
- 2) § 12 załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 4 pkt 16 ustawy,
- 3) § 13 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: *Odlawianie bezdomnych zwierząt i ich transport może odbywać się jedynie przy użyciu specjalistycznego sprzętu, bez zadania zwierzętom cierpienia oraz stwarzania zagrożenia dla ich życia lub zdrowia.* – jako sprzecznej z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”,
- 4) § 20 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: *bezdomnym* - jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 29 lutego 2024 r. Rada Gminy Jasienica, zwana dalej „Radą” podjęła uchwałę Nr LXVII/832/24 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jasienica w 2024 roku, zwaną dalej „uchwałą”. Załącznik do uchwały stanowi Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jasienica w 2024 roku, zwany dalej „Programem”.

Jako podstawę prawną przyjęcia uchwały Rada wskazała m.in. art. 11 ust. 1 i art. 11a ustawy.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 marca 2024 r.

W toku badania legalności Programu stanowiącego załącznik do uchwały organ nadzoru uznał, że zawiera on postanowienia istotnie naruszające prawo.

W treści § 9 pkt 2 Programu Rada postanowiła, że *Gmina otoczy opieką wolno żyjące koty, pozostawiając je jednocześnie na wolności w ich naturalnym środowisku, poprzez wsparcie osób społecznie opiekujących się kotami wolno żyjącymi oraz sołtysów sołectw Gminy, polegające na zapewnieniu karmy i dokarmianiu kotów w miejscu ich bytowania, w szczególności w okresie jesienno-wiosennym.* Z wykładni ww. regulacji wynika, że zadanie polegające na dokarmianiu kotów

wolno-żyjących zostało przekazane do realizacji, m.in. sołtysom sołectw funkcjonujących na terenie Gminy Jasienica.

W tym miejscu uwagę zwrócić należy na art. 35 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl pierwszego z przywołanych przepisów *organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami*. Natomiast zgodnie z treścią ust. 3 pkt 3 i 4 *Statut jednostki pomocniczej określa w szczególności organizację i zadania organów jednostki pomocniczej i zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji*. Z powyższego wynika, że statut danej jednostki pomocniczej gminy winien być aktem zupełnym, kompleksowo regulującym wszelkie kwestie związane z jej funkcjonowaniem. Ponadto, zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w nauce oraz orzecznictwie zadania przekazywane danej jednostce powinny zostać ujęte w katalogu zamkniętym (por., m.in.. P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski, J. Czerw, D. Dąbek, P. Dobosz, P. Kryczko, M. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płazek, P. Chmielnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, art. 35, czy też Wyrok NSA z 9.12.2021 r., III OSK 3983/21, CBOSA).

Mając powyższe na względzie wskazać należy, że choć możliwym jest przekazanie danej jednostce zadania w drodze odrębnej uchwały, to jednak zawsze musi to nastąpić z odpowiednią zmianą katalogu zadań określonego w statucie tej jednostki. Brak takowej zmiany poczytywać zaś należy jako istotne naruszenie prawa.

W odniesieniu do tej materii za M. Augustyniak podsumować wypada, że *Określenie zakresu zadań przekazywanych jej przez gminę oraz sposób ich realizacji stanowi obligatoryjną regulację statutową jako warunek sine qua non utworzenia danej jednostki pomocniczej. Przekazanie zadań poza materią statutową skutkowałoby nieważnością tak podjętej uchwały z uwagi na obejście dyspozycji art. 35 u.s.g., w tym pominięcie obligatoryjnych konsultacji z mieszkańcami w sprawie uchwalenia statutu jednostki. Byłoby to działanie in fraudem legis jako próba obejścia przepisu. Stąd wniosek, że przekazywanie zadań jednostce pomocniczej w formie uchwał poza jej materią statutową należy uznać za wykładnię contra legem przedmiotowego przepisu. Nie oznacza to jednak, że określenie działania jednostki nie może nastąpić w drodze odrębnej uchwały. Jednak regulacja w tym zakresie powinna znaleźć swe odzwierciedlenie w statucie danej jednostki w rozdziale poświęconym zadaniom. Uregulowanie zadań jednostki – w tym podstawowym dla jej funkcjonowania akcie prawnym, jakim jest statut - oraz spraw ujętych w art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g. jest konieczne dla walidacji takiego aktu prawnego* (M. Augustyniak, *1. Zakres działania jednostek pomocniczych gminy* [w:] *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010).

Z analizy statutów sołectw Gminy Jasienica nie wynika, ażeby opieka nad kotami wolno żyjącymi pozostawała w zakresie zadań tychże jednostek, a tym bardziej ich organów wykonawczych, tj. sołtysów. Ponadto, organ nadzoru nie zanotował, aby wraz z podjęciem przedmiotowego Programu, przyjęta została uchwała odpowiednio zmieniająca ww. statuty. Z powyższym względów uznać należy, że Rada nakładając na sołtysów obowiązek dokarmiania kotów wolno żyjących bez wprowadzania w tym zakresie modyfikacji katalogu zadań sołectw i ich organów wykonawczych określonych w statutach jednostek pomocniczych, w sposób istotny naruszyła prawo.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto §12 Programu, w myśl którego *Odlawianiu podlegać będą zwierzęta domowe i gospodarskie, pozostawione bez opieki, w stosunku do których nie istnieje możliwość ustalenia właściciela lub innej osoby, pod której opieką dotychczas pozostawały, a w szczególności zagrażające życiu, zdrowiu i bezpieczeństwu ludzi*. Zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy program obejmuje w szczególności odlawianie bezdomnych zwierząt. Pojęcie bezdomnych zwierząt zostało zaś zdefiniowane przez samego ustawodawcę w art. 4 pkt 16 ustawy. Zgodnie z tym przepisem ilekroć 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 §12 Programu, a także przytoczoną definicję legalną zwierzęcia bezdomnego zauważyć należy, że ich zakresy nie pokrywają się. Po pierwsze, Rada przyjmując

przedmiotowe postanowienie dokonała modyfikacji ustawowego pojęcia zwierzęcia bezdomnego. Po drugie zaś, wskutek powyższego zawęziła grono zwierząt bezdomnych, które winny być objęte wspomnianą regulacją jedynie do pozbawionych opieki, a także tych, w stosunku do których nie istnieje możliwość ustalenia właściciela lub innej osoby, pod której opieką dotychczas pozostawały. Poza materią Programu Rada pozostawiła więc zwierzęta które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka.

W dalszej kolejności uwagę zwrócić należy na § 13 zd. 1 Programu, w którym Rada zastrzegła, iż *Odlawianie bezdomnych zwierząt i ich transport może odbywać się jedynie przy użyciu specjalistycznego sprzętu, bez zadania zwierzętom cierpienia oraz stwarzania zagrożenia dla ich życia lub zdrowia*. W tym miejscu zauważyć wypada, że warunki, które powinny zostać zachowane podczas wyłapywania zwierząt bezdomnych określone zostały w § 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. Nr 116 poz. 753). W związku z powyższym, ponowne regulowanie ww. warunków w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne. Niedopuszczalne jest bowiem powtarzanie, jak i modyfikowanie norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Stosownie do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu (wyrok WSA w Gliwicach z 18.10.2021 r., II SA/GI 980/21, CBOSA).

Końcowo, organ nadzoru pragnie odnieść się do § 20 Programu, w którym Rada wskazała gospodarstwo rolne zastrzegając jednocześnie, że przyjmowane i objęte opieką w nim będą jedynie bezdomne zwierzęta gospodarskie. Tymczasem przepis art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy stanowi ogólnie o zwierzętach gospodarskich, bez wprowadzania ograniczeń do „bezdomnych zwierząt gospodarskich”. Mając powyższe na względzie uznać należy, że Rada przyjmując ww. postanowienie dopuściła się nieuprawnionego zawężenia ustawy, naruszając tym samym w sposób istotny prawo.

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 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; 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 LXVII/832/24 Rady Gminy Jasienica z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jasienica w 2024 roku - we wskazanej części, 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego