



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 5 maja 2023 r.

Poz. 3758

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.464.2023 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 31/XLV/2023 Rady Gminy Boronów z dnia 27 marca 2023 r. r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Boronów w 2023 roku, w całości – jako niezgodnej z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. 2022 r. poz. 572 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 marca 2023 r. Rada Gminy Boronów przyjęła uchwałę Nr 31/XLV/2023 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Boronów 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 niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, dalej jako „ustawa”, 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.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

W kontekście powyższych rozważań oraz biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu ww. delegację ustawową stwierdzić należy, iż uchwalony przedmiotową uchwałą Program nie spełnia ustawowych przesłanek określonych w przepisach ustawy. 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.

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy Boronów nieprawidłowo zrealizowała delegację ustawową z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Na podstawie wskazanego przepisu rada gminy jest zobligowana do określenia w Programie kwestii opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. W § 5 Programu Rada postanowiła:

*§ 5. Opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie.*

*1. Sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi realizowane jest poprzez:*

*1) zakup i wydawanie karmy społecznym opiekunom (karmicielom) kotów, którzy zarejestrowani są przez Gminę Boronów,*

*2) finansowania leczenia zwierząt w ramach umów zawartych z zakładami leczenia zwierząt.*

Biorąc pod uwagę treść normatywną ww. przepisu uchwały należy stwierdzić, że zadanie Gminy Boronów polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianiu sprowadza się do: zakupu i wydawania karmy społecznym opiekunom (karmicielom) kotów, którzy zarejestrowani są przez Gminę, finansowania leczenia zwierząt.

Należy stwierdzić, że Rada nie zawarła w uchwale konkretnych zasad w zakresie dokarmiania kotów wolno żyjących. Nie wskazuje np.: zasad, na jakich karma będzie wydawana społecznym opiekunom kotów wolnożyjących, w jaki sposób będą oni realizować obowiązek dokarmiania i co w przypadku, gdy go realizować nie będą – uchwała nie określa sposobu monitorowania wykonania tychże obowiązków przez społecznych opiekunów. Z uchwały nie wynika też, w jakich konkretnie przypadkach, będzie następowało dokarmianie wolno żyjących kotów. Tym samym nie sposób ustalić, zaistnienie jakich okoliczności, będzie rodziło po stronie Gminy obowiązek dokarmiania wolno żyjących kotów. Wskazać również należy, iż Rada powierzając realizację zadania polegającego na dokarmianiu wolno żyjących kotów wyłącznie społecznym opiekunom (karmicielom), nie wskazała, w jaki sposób zadanie to będzie realizowane, w przypadku, gdy w Gminie nie będzie osób chętnych do społecznej opieki nad tymi zwierzętami. Przyjęte przez Radę regulacje nie wypełniają zatem w sposób prawidłowy delegacji ustawowej, bowiem może dojść do sytuacji, w której dokarmianie kotów nie będzie w ogóle zrealizowane.

Ponadto, Rada przewidując w ramach zadania polegającego na zapewnieniu opieki nad wolno żyjącymi kotami – leczenie zwierząt, nie określiła żadnych zasad postępowania w niniejszej sytuacji, m.in. nie wskazała kto będzie wyłapywał chore wolno żyjące koty, do którego zakładu leczenia będą dostarczane, co się stanie z nimi po zakończeniu leczenia. Rada powinna również wskazać wprost w § 5 pkt 1 lit. b Programu, iż finansowanie dotyczy leczenia wolno żyjących kotów, a nie „leczenia zwierząt”. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jako akt prawa miejscowego winien

zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Oczywiście wyżej wskazane elementy do uregulowania w uchwale są podawane przez organ nadzoru jedynie tytułem przykładu, co oznacza, że nie muszą one bezwzględnie znaleźć się w tej uchwale. Niemniej jednak należy podkreślić, że bez uregulowania konkretnych zachowań podmiotów zobowiązanych do opieki nad kotami wolno żyjącymi, nie sposób prawidłowo wykonać uchwałę, a tym samym zrealizować zadanie, które na Gminę nakłada ustawodawca. W orzecznictwie podkreśla się, iż program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy uchwalany jest na jeden rok, a w konsekwencji musi być dostosowany do warunków i okoliczności występujących oraz przewidywanych w danym roku, i nie można mu nadawać charakteru ogólnych ram, które wymagałyby dalszej konkretyzacji. Program stanowi bowiem podstawę realizacji określonych zadań i koniecznym jest skonkretyzowanie sposobu ich realizacji. Tymczasem Program w ww. zakresie nie zawiera żadnych konkretnych treści normatywnych formułujących zasady i tryb postępowania przewidzianych dla podmiotów realizujących to zadanie czy dla mieszkańców. Jak stwierdził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 16 stycznia 2020 r.: *Zdaniem Sądu przepis art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy nakładający na gminę obowiązek zapewnienia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym poprzez ich dokarmianie, wymaga takiego dookreślenia na poziomie regulacji lokalnej, która umożliwi realne wykonanie ustanowionego w nim zadania. Oznacza to, że rada gminy ma obowiązek skonkretyzowania tego postanowienia nie tylko poprzez wskazanie działań, jakie w zakresie danego zadania miałyby być podejmowane, ale również podmiotów odpowiedzialnych za umożliwienie ich realizacji. Wprawdzie Sąd dostrzega, że w ostatnim ze wspomnianych aspektów ustawodawca – odmiennie niż to uczynił np. w pkt 7 art. 11a ust. 2 ustawy – nie przewidział wprost konieczności wskazania konkretnego podmiotu odpowiedzialnego za realizację wskazanego w tym przepisie zadania z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, to jednak nie stanowi to argumentu a contrario za tym, by stosownej regulacji w takim względzie zabrakło na gruncie zakwestionowanego postanowienia skarżonego Planu. Jego brak czyni bowiem przepis nader ogólnym, a wręcz blankietowym, co uniemożliwia jego adresatom, a więc de facto całej społeczności gminy, jego skuteczne zastosowanie. Wobec tego, że kwestia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym polegająca na ich dokarmianiu, została zaliczona do elementów obligatoryjnych kontrolowanej uchwały, to nieuregulowanie tej kwestii, czy też – co miało miejsce w niniejszym przypadku – niepełne uregulowanie tego zagadnienia jest istotną wadą prawną i uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.* (sygn. akt IV SA/Wa 2541/19, LEX nr 3059199, por. także wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2020 r., IV SA/Wa 2532/19, LEX nr 3059267). Jak słusznie zwrócił uwagę NSA w wyroku z 30.07.2019 r., (sygn. akt II OSK 1754/18, LEX nr 2706464) *W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na „wykonawczy”, konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i stąd też taki charakter programu nie będzie zachowany jeśli nie zostaną w nim wskazane konkretne podmioty realizujące te zadania. Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia realizację zadań wynikających z programu (por. wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1667/11, LEX 975201).*

Tym samym uchwała nie realizuje w pełni delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Ponadto, organ nadzoru stwierdził nieprawidłowości w zakresie uregulowania materii dotyczącej zakresu zastosowania Programu. Rada Gminy Boronów w § 1 Programu postanowiła, iż: *Niniejszy program 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 Boronów.* 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 Gminy Boronów przekroczyła przyznane jej kompetencje w treści § 8 pkt 1 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: „referat Gospodarki Komunalnej i zamówień Publicznych.” W pierwszej kolejności należy wskazać, że organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do nakładania na wyznaczony referat urzędu gminy (tu: referat Gospodarki Komunalnej i zamówień Publicznych) konkretnych obowiązków. Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie wójt. Stosownie do unormowania zawartego w art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest wykonawcą uchwał podjętych przez radę gminy, do niego należy również określanie sposobu wykonywania uchwał

(art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy i powierzenie jej wykonania wójtowi otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Wskazać również należy, iż zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia, który określa m. in. strukturę i zakres zadań realizowanych przez poszczególne struktury organizacyjne urzędu gminy. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Wymaga podkreślenia, że Wójt Gminy, określając sposób wykonania uchwały, winien wyznaczyć komórki organizacyjne urzędu odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z tego aktu. Zatem to Wójt Gminy jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym komórkom organizacyjnym urzędu zadań zmierzających do realizacji Programu.

Ponadto wątpliwości organu nadzoru budzi również regulacja zawarta w § 4 pkt 2 i 3 Programu. W przepisach tych Rada postanowiła, iż:

*2) Zgłoszenia o zwierzętach przebywających na terenach ogólnie dostępnych w obrębie Gminy, co do których istnieje przypuszczenie, że są zwierzętami bezdomnymi, przyjmować będzie Gmina Boronów, która podejmie działania zmierzające do ustalenia właściciela bądź opiekuna zwierząt.*

*3) W przypadku nie ustalenia właściciela bądź opiekuna zwierzęcia, o którym mowa w pkt. 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, 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**