



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 kwietnia 2024 r.

Poz. 3126

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.305.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 12 kwietnia 2024 r.

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 802/LXX/2024 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 11 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lubliniec w 2024 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 4 i 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.), dalej jako *ustawa*.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 11 marca 2024 r. Rada Miejska w Lublińcu podjęła uchwałę Nr 802/LXX/2024 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lubliniec w 2024 roku. Załącznik do uchwały stanowi *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lubliniec w 2024 roku*, dalej jako: *Program*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11a ustawy.

Wskazana uchwała została prawidłowo doręczona organowi nadzoru w dniu 13 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 i ust. 2 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. Program, o którym mowa w ust. 1, 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) *obligatoryjną 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.*

Natomiast, jak wynika z treści art. 11a ust. 5 ustawy – *Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że 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.

Ustawodawca w art. 11a ust. 2 i ust. 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 toku oceny przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, tj. usypiania ślepych miotów. W § 8 ust. 1 pkt 3 Programu Rada wskazała jedynie, iż *zadania związane z ograniczaniem populacji zwierząt bezdomnych realizowane będą przez usypianie ślepych miotów zwierząt, wykonywane wyłącznie przez lekarzy weterynarii, z którymi podmioty realizujące niniejszy Program mają podpisaną umowę.*

Z tak sformułowanego przepisu nie sposób także wywieść, jaki zakres obowiązków będzie ciążył na podmiocie wykonującym to zadanie. 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. Należy jednak zauważyć, że w tym przepisie Rada nie określiła żadnych zasad postępowania przy realizacji zadania polegającego na usypianiu ślepych miotów, nie wskazała także, który konkretnie lekarz weterynarii będzie wykonywał ten zabieg (nie podała nazwy i adresu gabinetu weterynaryjnego lub nazwiska i adresu lekarza). Taka regulacja nie wypełnia zatem delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. W wyroku z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18 Naczelny Sąd Administracyjny orzekł: „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., sygn. akt II OSK 1667/11).” Powyższe oznacza, że regulacje Programu we wskazanym zakresie są niepełne. Ponadto wskazanie jedynie, iż będzie to lekarz weterynarii, z którym podmioty realizujące niniejszy Program mają podpisaną umowę jest niewystarczające i nieczytelne. 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. Bez wskazania konkretnego podmiotu realizującego to zadanie, nie sposób prawidłowo wykonać uchwałę, a tym samym zrealizować zadanie, które na Gminę nakłada ustawodawca.

Rada Miejska w Lublińcu nie wypełniła zatem prawidłowo upoważnienia ustawowego określonego art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru wskazuje, że również treść § 8 ust. 3 Programu nie została sformułowana w wystarczająco wyczerpujący sposób, aby uznać, że w pełni realizuje ona delegację ustawową wynikającą z przepisu art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, to jest dotyczącą obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. W treści tego przepisu wskazano, że: *Zabiegi sterylizacji i kastracji mogą być przeprowadzane wyłącznie przez lekarza weterynarii.* W ocenie organu nadzoru, przyjęta przez Radę Miejską regulacja nie wskazuje konkretnie, kto będzie przeprowadzał powyższe zabiegi.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 4 i 6 ustawy. Powyżej wskazane naruszenia prawa przesądzają o konieczności wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Przedmiotowa uchwała zawiera również inne wady prawne.

W § 8 ust. 1 pkt 2 Programu Rada Miejska wskazała, iż *zadania związane z ograniczaniem populacji zwierząt bezdomnych realizowane będą przez kastrację i czipowanie kotów właścicielskich mieszkańców Lublińca*. Z kolei w § 12 ust. 2 pkt 9 Programu Rada wskazała wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację tych zadań. W tym miejscu należy wskazać, iż wskazanym wyżej przepisem § 8 ust. 1 pkt 2 Programu Rada Miejska w Lublińcu zrealizowała możliwość, jaką stwarza przepis art. 11a ust. 3 ustawy, zgodnie z którym: *Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie*. W przeciwieństwie do obligatoryjnych elementów uchwały określonych przepisem art. 11a ust. 2 i 5 ustawy, materia wynikająca z ustępu 3 ma charakter fakultatywny. Niemniej jednak należy stwierdzić, że jeśli Rada Miejska przewidziała w ramach rocznego programu dodatkowe zadanie – tu: polegające na czipowaniu kotów – to oznacza, że zadanie to uczyniła integralną częścią tego Programu, wymagającą pełnej realizacji. W konsekwencji tego Rada zobowiązana była przewidzieć w Programie nie tylko środki pozwalające na zrealizowanie przyjętego dodatkowego zadania, ale również wskazać konkretny plan działania w tym zakresie, jak również wskazać konkretnego lekarza weterynarii, który będzie się zajmował znakowaniem tych zwierząt. W związku z tym należy uznać, iż Program nie realizuje prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 3 ustawy. Na marginesie należy zaznaczyć, iż z Programu wynika, iż zabiegi kastracji i czipowania kotów właścicielskich realizowane są łącznie. Tymczasem powinny być one traktowane jako odrębne zadania, na które Rada wyodrębnić powinna odrębnie środki finansowe. W przeciwnym razie Program będzie w tym zakresie nietransparentny.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru za wadliwe należy uznać również uregulowania przewidujące umieszczenie bezdomnych zwierząt w miejscu czasowego przetrzymywania odłowionych zwierząt, przed przewiezieniem ich do schroniska dla zwierząt (§ 5 ust. 4, § 6 ust. 1 Programu). W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż co do zasady gmina powinna zapewnić bezdomnym zwierzętom miejsce w schronisku dla zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy). Niedopuszczalne jest bowiem przetrzymywanie odłowionych zwierząt w miejscu innym niż schronisko. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt z dnia 26 sierpnia 1998 r. (Dz. U. Nr 116 poz. 753), dalej „Rozporządzenie” wydane na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, wprawdzie przewiduje możliwość przetrzymywania zwierząt odłowionych w miejscu innym niż schronisko, jednakże tylko do czasu przewiezienia ich do schroniska dla bezdomnych zwierząt. W treści § 5 ust. 2 pkt 4 Rozporządzenia wskazano bowiem, iż umowa na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych powinna zawierać w szczególności wskazanie miejsca przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska. Jest to zatem rozwiązanie tymczasowe. Niedopuszczalne jest przetrzymywanie odłowionego zwierzęcia w innym miejscu niż schronisko przez dłuższy okres czasu. Dlatego też konieczne byłoby uszczegółowienie powyższego zapisu, tak by z programu wynikało, gdzie znajduje się takie miejsce tymczasowego przetrzymywania odłowionych zwierząt, i jak długo zwierzę będzie przebywało w tymczasowym miejscu zanim zostanie przewiezione do schroniska.

Uwagę zwrócić należy także na § 5 ust. 3 Programu, w którym Rada zastrzegła, że *odławianie bezdomnych zwierząt będzie realizowane (...) przy użyciu specjalistycznego sprzętu, niestwarzającego zagrożenia dla życia i zdrowia zwierząt oraz niezadającego im cierpienia*, a także § 5 ust. 4, w myśl którego *Transport bezdomnych zwierząt będzie odbywał się środkiem transportu przystosowanym do bezpiecznego i humanitarnego przewozu zwierząt*. W tym miejscu należy zauważyć, 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). Obowiązek humanitarnego traktowania zwierząt przy podejmowaniu względem nich jakichkolwiek czynności wynika zaś z samej ustawy. Zgodnie z art. 5 ustawy *Każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania*. 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).

Ponadto w § 10 ust. 1 Programu Rada wskazała, iż *zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym zwierzętom gospodarskim odebranych czasowo ich właścicielowi na podstawie decyzji Burmistrza Miasta Lublińca lub odłowionym z terenu gminy realizowane jest przez Pana Jacka Mokros prowadzącego gospodarstwo rolne pod adresem 42-713 Kochanowice, ul. Wiejska 10.*

Zdaniem organu nadzoru Rada przyjmując powyższe regulacje wykroczyła poza przyznaną jej na mocy art. 11a ustawy o ochronie zwierząt kompetencję jednocześnie dopuszczając się nieuprawnionej modyfikacji tejże ustawy. Przypadki niehumanitarnego traktowania zwierząt, których wystąpienie stanowi podstawę do odebrania właścicielowi lub opiekunowi zwierzęcia określone zostały w art. 6 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Zaś kompetencja do wydania przez organ wykonawczy gminy decyzji o odebraniu zwierzęcia wynika wprost z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Tym samym obowiązujące przepisy określają, w jakich przypadkach i który organ gminy uprawniony jest do wskazania gospodarstwa rolnego w celu opieki nad zwierzętami gospodarskimi (odebranymi w drodze decyzji). Natomiast z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy wynika kompetencja dla organu stanowiącego gminy do wskazania wyłącznie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich.

Wreszcie, zastrzeżenia organu nadzoru budzi § 12 ust. 2 pkt 7 Programu. W przepisie tym Rada Miejska określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym bezdomnym zwierzętom gospodarskim. W art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy ustawodawca stanowi o zwierzętach gospodarskich. W ustawie brak natomiast mowy o „bezdolnych zwierzętach gospodarskich”. Z tego względu przyjęcie przez Radę ww. postanowienia należy oceniać jako nieuprawnione zawężenie zakresu przedmiotowego ustawy.

Powyżej opisane uchybienie 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 802/LXX/2024 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 11 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lubliniec w 2024 roku – 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**