



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 maja 2024 r.

Poz. 3526

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.377.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXXIV/1330/24 Rady Miasta Mysłówice z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Mysłówice w 2024 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 6 oraz art. 11a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 21 marca 2024 r. Rada Miasta Mysłówice przyjęła uchwałę Nr LXXXIV/1330/24 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Mysłówice w 2024 roku. Załącznik do uchwały stanowi: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Mysłówice w 2024 roku*, dalej jako „Program”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 28 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

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.*

Dodatkowo, zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy, każdy program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

W ocenie organu nadzoru przyjęty przedmiotową uchwałą Program nie spełnia ustawowych przesłanek określonych w przepisach ustawy. 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.

Organ nadzoru również podkreśla, że 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. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Niewypełnienie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością całej uchwały.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, tj. usypiania ślepych miotów. W § 9 pkt 2 Programu Rada wskazała jedynie, iż *akcja zmniejszania populacji zwierząt bezdomnych na terenie miasta obejmuje usypianie ślepych miotów w Schronisku*. Z kolei w § 10 pkt 2 Programu Rada postanowiła, iż zabiegi sterylizacji, kastracji i usypiania ślepych miotów zwierząt przebywających w Schronisku dokonuje lekarz weterynarii, zatrudniony w gabinecie weterynaryjnym prowadzonym na terenie Schroniska przez stowarzyszenie. Przepisy te są niewystarczające, aby uznać, że ww. delegacja ustawowa została wypełniona w sposób prawidłowy. 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 zauważyć, iż powyższe regulacje odnoszą się jedynie do ślepych miotów zwierząt przebywających w Schronisku. Tymczasem, zadanie określone w § 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, polegające na usypianiu ślepych miotów, powinno dotyczyć ślepych miotów nie tylko zwierząt bezdomnych, ale również np. ślepych miotów kotów wolno żyjących. Nie można zawęzić zadań wynikających z programu tylko i wyłącznie do ślepych miotów zwierząt przebywających w schronisku, jak to uczyniła Rada Miasta w § 10 pkt 2 Programu.

Ponadto, Rada realizując powyższą delegację ustawową powinna określić zasady postępowania przy realizacji zadania polegającego na usypianiu ślepych miotów. Powyższej regulacji brak w przedmiotowym Programie, co oznacza, że regulacje Programu we wskazanym zakresie są niepełne.

Rada Miasta Mysłowice 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.

Przedmiotowa uchwała zawiera również inne wady prawne.

W § 11 Programu Rada Miasta przewidziała możliwość czipowania psów i kotów posiadających właścicieli, natomiast w § 16 pkt 5 Programu wskazała wysokość środków finansowych przeznaczonych na znakowanie zwierząt w gminie. W tym miejscu należy wskazać, iż wskazanym wyżej przepisem § 11 Programu Rada Miasta 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 Miasta przewidziała w ramach rocznego programu dodatkowe zadanie – tu: polegające na czipowaniu psów i kotów mających właścicieli – 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 wyodrębni osobne środki finansowe. W przeciwnym razie Program będzie w tym zakresie nietransparentny.

Za niezgodne z prawem należy uznać unormowanie zawarte w § 3 pkt 6 Programu, w którym Rada wskazała, iż realizacja założonych celów nastąpi poprzez wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich w przypadku porzucenia, stwierdzenia znęcania się nad nimi, niehumanitarnego ich traktowania lub w przypadku zwierząt poszkodowanych w wyniku zdarzeń drogowych – rozdział 8 programu”. Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, jednym z obligatoryjnych elementów programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Z przywołanego przepisu ustawy wynika kompetencja do zapewnienia miejsca każdemu zwierzęciu gospodarskiemu, które w zaistniałym stanie faktycznym wymaga umieszczenia w gospodarstwie rolnym (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 602/14; wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 546/22). Brak jest natomiast podstawy do regulowania w treści programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi przesłanek określających w jakich przypadkach zwierzę gospodarskie może zostać przyjęte do gospodarstwa rolnego wskazanego w programie.

Z kolei w § 4 ust. 2 Programu Rada postanowiła, iż *Do schroniska nie są przyjmowane koty wolno żyjące, z wyłączeniem przypadków, w których zwierzęta te uległy wypadkom komunikacyjnym lub wymagają pomocy lekarsko-weterynaryjnej. W tym miejscu należy podkreślić, iż kotów wolno żyjących nie uznaje się za zwierzęta bezdomne, w związku z czym nie odławia ich i nie umieszcza w schronisku dla bezdomnych zwierząt. Zgodnie z definicjami zawartymi w art. 4 ww. ustawy zwierzęta wolno żyjące, to zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka (pkt 21), natomiast zwierzęta bezdomne 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. Koty wolno żyjące, jako zwierzęta nieudomowione, nie mogą być zatem uznane za zwierzęta bezdomne, nie powinno się ich więc odławiać i umieszczać w schronisku dla bezdomnych zwierząt.*

Wskazać również należy, że z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, podjęta została treść § 7 pkt 3 Programu, stanowiąca o tym, iż „skierowania na zabiegi oraz karma wydawane będą do czasu wyczerpania się środków finansowych zabezpieczonych na ten cel w budżecie miasta.”

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 LXXXIV/1330/24 Rady Miasta Mysłowice z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Mysłowice 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**