



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 8 maja 2024 r.

Poz. 3718

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.366.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 maja 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 831/LXVI/24 Rady Miasta Żory z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Żory w 2024 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 marca 2024 r. Rada Miasta Żory przyjęła uchwałę nr 831/LXVI/24 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Żory w 2024 roku, w brzmieniu określonym w załączniku do niniejszej uchwały, dalej jako „załącznik do uchwały”

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 3 kwietnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że 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.

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.*

Należy również zaznaczyć, 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. 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 uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W kontekście powyższych rozważań oraz biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu o 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 ust. 5 ustawy enumeratywnie wskazał zakres regulacji, która winna być unormowana w powyższym programie. Ze sformułowania *program obejmuje w szczególności* nie można wyprowadzać wniosku o całkowicie fakultatywnym zakresie jego regulacji. Zakres swobody rady gminy w tym przypadku nie oznacza możliwości odstąpienia od uregulowania spraw, które powinny być określone w programie, lecz zobowiązuje do dokładnego określenia w nim wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów.

Tymczasem treść Programu nie zawiera elementów obligatoryjnych przewidzianych ustawą.

Zgodnie z § 12 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że:

*1. Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone są w budżecie Gminy Miejskiej Żory w wysokości 265.600,00 zł w tym na:*

- a) organizacja i prowadzenie Punktu Zatrzymań – 79.200,00 zł,*
- b) odławianie – 12.000,00 zł,*
- c) zapewnienie opieki odłowionym zwierzętom w Punkcie Zatrzymań – 24.000,00 zł,*
- d) transport do Schroniska – 7.200,00 zł,*
- e) całodobowa pomoc lekarska w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt wraz z niezbędnymi zabiegami weterynaryjnymi – 31.200,00 zł,*
- f) opieka nad zwierzętami w Schronisku – 60.000,00 zł,*
- g) sterylizacja i kastracja kotów wolno żyjących – 20.000,00 zł,*
- h) elektroniczne znakowanie psów – 10.670,00 zł,*
- i) opieka nad wolno żyjącymi kotami – 1.000,00 zł,*
- j) dokarmianie kotów wolno żyjących – 10.000,00 zł,*
- k) zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym zwierzętom gospodarskim – 9.000,00 zł,*
- l) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt – 6.000,00 zł.*

Zdaniem organu nadzoru wymienionym wyżej przepisem Rada Miasta Żory nie dokonała wyczerpującego podziału środków na poszczególne zadania. Rada bowiem nie wskazała kwoty środków przeznaczonych na realizację zadań takich jak: obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt i usypianie ślepych miotów, których obowiązek określenia wynika z art. 11a ust. 2 pkt 4 i pkt 6 ustawy.

Rada przepisem § 12 ust. 1 pkt g załącznika do uchwały wskazała jedynie środki na realizację zadania dotyczącego zabiegów sterylizacji lub kastracji u kotów wolno żyjących (§ 4 ust. 6 załącznika do uchwały). Zadanie to może być fakultatywnie zawarte w programie. Jednakże obligatoryjna sterylizacja lub kastracja, zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, dotyczy zwierząt umieszczonych w schroniskach dla zwierząt. W świetle unormowań art. 4 pkt 16 w zw. z pkt 17 i pkt 25 ustawy obowiązku sterylizacji lub kastracji nie można

ograniczać tylko do kotów wolno żyjących, ale musi on dotyczyć wszystkich zwierząt przebywających w schroniskach dla zwierząt, spełniających ustawową definicję zwierząt bezdomnych.

Podobne zastrzeżenia należy odnieść do realizacji zadania usypiania ślepych miotów wskazanego w § 8 załącznika do uchwały. Rada przepisem tym postanowiła o usypianiu ślepych miotów kotów wolno żyjących i zwierząt bezdomnych, jak również o odbieraniu ślepych miotów od mieszkańców. Rada nie wskazała natomiast środków na realizację zadań wskazanych tym przepisem.

Wymaga podkreślenia, że przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Koniecznym jest więc co najmniej dokonanie podziału tych środków na poszczególne zadania ujęte w programie (jako że to stanowi o realności realizacji poszczególnych zadań). Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 stycznia 2019 roku, *sygn. akt: II SA/Bd 1280/18* wyjaśnił, że w art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt ustawodawca użył sformułowania „program zawiera” wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Wskazuje to jednoznacznie na konieczność zamieszczenia obu wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu. Jest to więc norma o charakterze *iusuris cogentis* i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie w uchwale, prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości. Lokalny prawodawca zobowiązany został zatem przepisem art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań program, ale także do określenia 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. Czym innym jest wskazanie sposobów realizacji celów programu, a czym innym konkretne i jednoznaczne ustalenie w ramach przewidzianych środków sposobów ich wydatkowania, które z oczywistych względów powinny być zgodne z celami i przyjętymi założeniami programu. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Koniecznym jest więc co najmniej dokonanie podziału tych środków na poszczególne zadania ujęte w programie (jako że to stanowi o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem) i określenie jak będą one rozdysponowywane (tak również: *wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 roku, sygn. akt: II OSK 1001/17, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 roku, sygn. akt: II SA/Go 485/18; wyrok WSA w Opolu z dnia 29 września 2015 roku, sygn. akt: II SA/Op 253/15*). Zatem Rada Miasta nie uregulowała prawidłowo wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu oraz sposobu wydatkowania tych środków, gdyż nie dokonała podziału środków finansowych na poszczególne cele i zadania ujęte w Programie. Tym samym Rada nie wypełniła delegacji z art. 11a ust. 5 ustawy.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy, skutkujące koniecznością zakwestionowania przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto przepisem § 6 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że *Bezdomne zwierzęta odłowione z terenu Miasta Żory, trafiające do schroniska, są poddawane zabiegowi sterylizacji lub kastracji z wyjątkiem zwierząt, u których istnieją przeciwwskazania do wykonania tych zabiegów z uwagi np. na stan zdrowia lub wiek*

W ocenie organu nadzoru w § 6 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „Bezdomne” i „odłowione” istotnie narusza prawo. Należy zwrócić uwagę, że przepisem art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy ustawodawca przewidział konieczność ujęcia w Programie regulacji dotyczących obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Obowiązek zapewnienia obligatoryjnej sterylizacji i kastracji dotyczy jedynie zwierząt w schroniskach – przez które stosownie do treści art. 4 pkt 25 ustawy należy rozumieć tylko zwierzęta domowe. Tym samym przepis § 6 załącznika do uchwały, w zakresie sformułowania: „Bezdomne” i „odłowione” wypacza ustanowioną przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy obligatoryjność ww. zabiegów. Przepis art. 4 pkt 16 ustawy – przez zwierzęta bezdomne rozumie bowiem *zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabiłakły się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały*. Rada Miasta przesądzając o obligatoryjności sterylizacji i kastracji zwierząt bezdomnych w schronisku – dokonała

modyfikacji upoważnienia ustawowego. Tym samym stwierdzenie nieważności § 6 załącznika do uchwały – w zakresie wyrazów: „odłowione” i „bezdome” należy uznać za uzasadnione i konieczne – albowiem tylko wtedy przepis ten będzie prawidłowo realizował delegację ustawową.

W zakresie modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Modyfikacja regulacji ustawowych i uzupełnienie ich przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Przepisem § 2 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła *Realizatorami Programu są:*

- 1) *Prezydent Miasta Żory,*
- 2) *Organizacje pozarządowe,*
- 3) *Przychodnie weterynaryjne,*
- 4) *Punkt Zatrzymań dla Bezdomych Zwierząt.*
- 5) *Schronisko dla Zwierząt.*

Tymczasem wykonawcą programu jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Tak więc to do organu wykonawczego gminy należy wykonanie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy oraz określenie wykonawców programu. Stąd w programie nie można wskazywać jako realizatorów podmiotów, które nie są w żaden sposób podporządkowane gminie, pomimo iż organ wykonawczy gminy zawarł już z nimi umowy cywilnoprawne na wykonywanie przez nie usług. Realizację wykonywania poszczególnych zadań programu zapewnia wójt, burmistrz, prezydent poprzez zawarcie umów z odpowiednimi, posiadającymi stosowne uprawnienia w danych zakresie podmiotami, które przez fakt zawarcia umowy nie stają się realizatorami programu. Zatem przepis § 2 ust. 2 załącznika do uchwały narusza art. 11 a ust.2 ustawy w zw. z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zwraca na niezgodność z prawem przepisu § 4 ust. 1 załącznika do uchwały. Rada Miasta w przepisie tym wskazała, że *Koty wolno żyjące nie są zwierzętami bezdomnymi i nie są odławiane na zasadach określonych w Programie*. Należy stwierdzić, że w akcie prawa miejscowego nie zawiera się przepisów informacyjnych pozbawionych treści normatywnych. Tym samym przepis ten nie realizuje prawidłowo delegacji ustawowej.

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 831/LXVI/24 Rady Miasta Żory z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Żory w 2024 roku, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

### **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**