



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 15 maja 2023 r.

Poz. 4237

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.480.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 maja 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 XL/317/23 Rady Gminy Herby z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Herby 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 30 marca 2023 r. Rada Gminy Herby przyjęła uchwałę Nr XL/317/23 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Herby w 2023 roku.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 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 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 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 Herby 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 rozdziale 3 Programu „Opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie” Rada postanowiła:

*§ 6. 1. Koty wolno żyjące nie są zwierzętami bezdomnymi i nie są odławiane na zasadach określonych w Rozdziale 2 niniejszego Programu.*

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

*1) zakup i wydawanie karmy społecznym opiekunom (karmicielom) kotów wolno żyjących,*

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

*3) podejmowanie interwencji w sprawach kotów wolno żyjących przez Urząd Gminy Herby pod numerem tel.343574100 w. 16 lub w. 26.*

Biorąc pod uwagę treść normatywną ww. przepisu uchwały należy stwierdzić, że zadanie Gminy Herby polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianiu sprowadza się do: zakupu i wydawania karmy społecznym opiekunom (karmicielom) kotów wolno żyjących, finansowania leczenia zwierząt oraz podejmowania interwencji w sprawach kotów wolno żyjących.

Należy stwierdzić, że Rada nie zawarła w uchwale konkretnych zasad w zakresie dokarmiania kotów wolno żyjących. Nie wskazała 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 wolno żyjące koty wymagające leczenia, do którego zakładu leczenia będą dostarczane, co się stanie z nimi po zakończeniu leczenia. Ponadto, Rada powinna również wskazać wprost w § 6 ust. 2

pkt 2 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.

Rada Gminy Herby nie dookreśliła również na czym miałyby polegać podejmowanie interwencji w sprawach kotów wolno żyjących, o którym mowa w § 6 ust. 2 pkt 3 Programu i zakres jakich spraw miałyby one obejmować – wobec czego nie sposób uznać, że te „interwencje” będą elementem „opieki” sprawowanej nad kotami wolno żyjącymi. Skutkuje to tym, że nieprawidłowo wskazano sposób, w jaki Gmina będzie realizować zadanie z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Program powinien z kolei zawierać konkretne działania, które będą miały na celu sprawowanie opieki na wolno żyjącymi kotami. Brak skonkretyzowania tych zadań skutkuje nieprawidłowym wypełnieniem delegacji ustawowej z uwagi na zbytnią ogólnikowość, co z kolei stanowi istotne naruszenie prawa.

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 Herby w § 1 Programu postanowiła, iż: *Niniejsza uchwała 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 Herby.* 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 m.in. kotów wolno żyjących, a także wszystkich zwierząt biorących udział w zdarzeniach drogowych. Wobec czego, zdaniem organu nadzoru, powyższą regulację należy uznać za niezgodną z prawem.

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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego  
**Elżbieta Żabicka-Łakomy**