



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 kwietnia 2024 r.

Poz. 3356

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.392.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 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 LXVI/427/2024 Rady Gminy Niegowa z dnia 22 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Niegowa w 2024 roku”, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2, 3, 5 i ust. 5 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 22 marca 2024 r. Rada Gminy Niegowa przyjęła uchwałę Nr LXVI/427/2024 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Niegowa w 2024 roku”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *PROGRAM OPIEKI NAD ZWIERZĘTAMI BEZDOMNYMI ORAZ ZAPOBIEGANIA BEZDOMNOŚCI ZWIERZĄT NA TERENIE GMINY NIEGOWA W 2024 ROKU*, dalej jako „Program”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 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:

1. 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.

2. 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) 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.*

Uchwała podejmowana w oparciu o ww. przepisy ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. 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 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.

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. Dla uznania prawidłowości uregulowań – powinny być one w uchwale odpowiednio doprecyzowane. Z przepisów uchwały musi wynikać, jakie konkretne działania powinny być podjęte, przez kogo i w jaki sposób, celem zrealizowania nałożonych przez ustawodawcę zadań w zakresie opieki nad zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt.

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 przesłanek określonych w przepisach ustawy.

Przechodząc do oceny legalności poszczególnych postanowień przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że treść od § 7 do § 10 Programu, zawartych w *Rozdział 5. Odlawianie bezdomnych zwierząt*, nie wypełnia w sposób wystarczający obligatoryjnego elementu wskazanego w delegacji ustawowej tj. w art. 11a ust. 3 ustawy w związku z § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. Nr 116 poz. 753), dalej jako „rozporządzenie”. Rozporządzenie w § 2 stanowi: *Wylapywanie zwierząt bezdomnych ma charakter stały lub okresowy, w zależności od treści uchwały, podjętej przez radę gminy, o której mowa w art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. Nr 111, poz. 724 i z 1998 r. Nr 106, poz. 668), zwanej dalej "ustawą".*

Rada w § 8 i 9 Programu postanowiła, że;

§ 8. *Wylapywaniem bezdomnych zwierząt z terenu gminy i dostarczaniem ich w 2024 n roku do schroniska zajmować się będzie Firma Handlowo-Usługowa Mariusz Jurczyk, ul. Strumień-Wierczki 27, 42-200 Zawiercie w ramach podpisanej umowy.*

§ 9. *Bezdomne zwierzęta z terenu gminy będą wylapywane niezwłocznie, po pisemnym, ustnym lub telefonicznym zgłoszeniu do pracownika Urzędu Gminy Niegowa ,poprzedzone uprzednim potwierdzeniem zasadności odłowienia zwierzęcia.*

Odesłanie w § 8 Programu do treści umowy zawartej z podmiotem zewnętrznym jest niewystarczające, z uwagi na fakt, że treść tej umowy nie jest znana, zatem nie można jednoznacznie stwierdzić, czy strony

umówiły się na stałe czy na okresowe wylapywanie zwierząt. Powyższego również nie sposób wywieźć także z § 9 Programu, który dotyczy zgłoszeń o występowaniu bezdomnych zwierząt na terenie gminy i sposobu ich realizacji, nie precyzuje natomiast, czy można ich dokonywać stale przez cały okres realizacji programu, czy tylko w wyznaczonych okresach. Tymczasem z § 2 rozporządzenia, wynika, że wylapywanie zwierząt bezdomnych ma charakter stały lub okresowy, w zależności od treści uchwały, podjętej przez radę gminy, o której mowa w art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. W uchwale powinna zatem znaleźć się informacja o tym, czy wylapywanie zwierząt z terenu Gminy Niegowa będzie miało charakter stały czy okresowy. Brak natomiast takiego wskazania przesądza o tym, że obowiązek wynikający z ustawy nie został w pełni zrealizowany (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 lutego 2021 r. sygnatura akt: II SA/Kr 93/21, LEX nr 3158637). W tym miejscu warto przywołać uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 12 grudnia 2017 r. sygn. akt: II SA/Rz 1022/17 (LEX nr 2432770), w którym wskazano, że: *zgodnie z treścią § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r. Nr 116, poz. 753, zwane dalej: rozp. MSWiA) wylapywanie zwierząt bezdomnych ma charakter stały lub okresowy, w zależności od treści uchwały, podjętej przez radę gminy, o której mowa w art. 11 ust. 3 u.o.z. Zatem organ stanowiący gminy powinien ustalenia dotyczące czasu odławiania zawrzeć w uchwale, wskazując czy wylapywanie zwierząt na terenie gminy będzie miało charakter stały (odławianie przez czas obowiązywania programu) czy też okresowy (odławianie następujące wyłącznie w określonych z góry czasokresach). Zdaniem Sądu, rada wypełni obowiązek wskazania okresowego charakteru wylapywania zwierząt bezdomnych, jeżeli precyzyjnie określi okresy czasu w ramach rocznego okresu obowiązywania tego aktu, w jakich podmioty odpowiedzialne za to zadanie będą odławiać zwierzęta bezdomne. Dzięki tym zapisom właściciele zwierząt mają uzyskać informację o tym kiedy (przez cały rok, przez określony z góry okres w roku) mogą spodziewać się czynności odławiania. Jest przy oczywiste, iż obowiązek o jakim tu mowa jest niezależny od obowiązku informacyjnego wynikającego z § 3 rozp. MSWiA.*

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, Rada nie wypełniła w sposób prawidłowy upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 1 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP i § 2 rozporządzenia, uzasadniające stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, pozostałe przepisy, tj. § 7 i § 10, zawarte w Rozdziale 5 Programu (Odławianie bezdomnych zwierząt) również budzą zastrzeżenia organu nadzoru.

W § 7 Programu Rada postanowiła:

*Wylapywaniem będą objęte bezdomne zwierzęta pozostawione bez opieki, w stosunku, do których nie istnieje możliwość ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką dotychczas pozostawały, a w szczególności chore lub zagrażające życiu, zdrowiu i bezpieczeństwu ludzi.*

Zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy program obejmuje odławianie bezdomnych zwierząt. Pojęcie bezdomnych zwierząt zostało zaś zdefiniowane przez samego ustawodawcę w art. 4 pkt 16 ustawy. Zgodnie z tym przepisem ilekroć w ustawie mowa o „zwierzętach bezdomnych” – rozumie się przez to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabląkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Analizując regulację zawartą w § 7 Programu, a także przytoczoną definicję legalną pojęcia zwierzęta bezdomne zauważyć należy, że ich zakresy nie pokrywają się. Po pierwsze, Rada przyjmując przedmiotowe postanowienie dokonała modyfikacji ustawowego pojęcia zwierzęcia bezdomnego. Po drugie zaś, skutek powyższego zawęziła grono zwierząt bezdomnych, które winny być objęte wspomnianą regulacją jedynie do pozostawionych bez opieki, a także tych, w stosunku do których nie istnieje możliwość ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką dotychczas pozostawały. Poza materia Programu Rada pozostawiła więc zwierzęta które uciekły, zabląkały się lub zostały porzucone przez człowieka.

Kolejno, Rada w § 10 Programu postanowiła:

*Wylapywanie zwierząt będzie się odbywać przy użyciu specjalistycznego sprzętu do wylapywania zwierząt, który nie będzie stwarzał zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz dla zdrowia i życia zwierząt.*

W tym miejscu zauważyć wypada, że warunki, które powinny zostać zachowane podczas wylapywania zwierząt bezdomnych określone zostały w § 7 rozporządzenia, który stanowi: *Używane przy wylapywaniu zwierząt bezdomnych urządzenia i środki nie mogą stwarzać zagrożenia dla ich życia i zdrowia ani zadawać*

*im cierpienia*. W związku z powyższym, ponowne regulowanie wyżej wymienionych 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 (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 18 października 2021 r. sygnatura akt: II SA/GI 980/21, LEX nr 3256788).

W następnej kolejności należy wskazać na treść postanowień od § 12 do § 14 Programu, zawartych w *Rozdział 7. Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt*.

W § 14 Programu Rada postanowiła:

*Wykonywanie zabiegów weterynaryjnych dla osób adoptujących zwierzę finansuje gmina na podstawie zawartej umowy.*

W tym miejscu należy zauważyć, że Rada w § 14 Programu przewidziała do realizacji zadanie, które zgodnie z delegacją zawartą w art. 11a ust. 2 ustawy nie jest zadaniem obligatoryjnym. Jednakże, katalog elementów, które powinien zawierać program opieki nad zwierzętami z art. 11a ust. 2 ustawy ma charakter otwarty, co oznacza, że oprócz wymienionych w nim enumeratywnie działań może on zawierać inne niewymienione *expressis verbis* w treści przepisu działania (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 29 lutego 2024 r. sygn. akt: II SA/Sz 1083/23). Z sytuacją taką mamy do czynienia w analizowanym Programie w zakresie ustanowienia uregulowania zawartego w § 14. Rada przewidziała w nim w ramach rocznego programu dodatkowe zadanie polegające na wykonywaniu zabiegów weterynaryjnych dla adoptowanych zwierząt, wskazując jednocześnie, że zadanie to finansuje gmina na podstawie zawartej umowy.

Tymczasem w § 21 Programu Rada postanowiła, że:

*§ 21. Środki finansowe wydatkowane będą na poszczególne zadania w wysokości:*

- 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt – kwota 34 000,00 zł,*
- 2) odławianie bezdomnych zwierząt – kwota 32 000,00 zł,*
- 3) obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku dla zwierząt – kwota 3 000,00 zł,*
- 4) usypianie ślepych miotów – kwota 3 000,00 zł,*
- 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt – kwota 2 000,00 zł,*
- 6) opiekę nad wolo żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie – kwota 3 000,00 zł,*
- 7) na realizację zadania w zakresie dofinansowania kosztów kastracji kotów – kwota 5 000,00 zł,*
- 8) realizacja na zakup karmy dla kotów wolno żyjących – kwota 2 000,00 zł,*
- 9) zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich – kwota 3 000,00 zł*
- 10) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – kwota 3 000,00 zł*

Jak wynika z treści powyższego przepisu uchwały, w żadnym punkcie nie zawiera on odniesienia do zadania wskazanego w § 14 Programu. W tym miejscu należy stwierdzić, że jeśli Rada przewidziała w ramach rocznego programu dodatkowe zadanie – tu: określone w § 14 Programu, to oznacza, że zadanie to uczyniła integralną częścią tego Programu, wymagającą pełnej realizacji. W konsekwencji tego Rada zobowiązana była przewidzieć w Programie środki pozwalające na zrealizowanie przyjętego dodatkowego zadania, poprzez wskazanie – tak jak w przypadku pozostałych obowiązkowych zadań programowych – wysokości środków finansowych przeznaczonych na ten cel. Rada jednak nie przewidziała w przepisie § 21 Programu określającym wysokość środków wydatkowanych na poszczególne zadania, żadnych środków na realizację zadania określonego przepisem § 14 Programu. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne wszystkie zadania programowe.

W tym miejscu, w odniesieniu do powyższego wymaga podkreślenia, że przez określenie *sposób 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 stanowi to o realności realizacji poszczególnych zadań

objętych programem). 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.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 29 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1280/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: *W art. 11a ust. 5 u.o.z. 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 iuris 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 u.o.z. nie tylko do wskazanie 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. Narusza art. 11a ust. 5 u.o.z. pozostawianie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tegoż sposobu w zawieranych umowach. 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, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami (por. również wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17, z dnia 6 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 703/20, z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20, z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 29 września 2015 r., sygn. akt II SA/Op 253/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 485/18; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach: z dnia 30 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 932/20, z dnia 12 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 851/20, z dnia 19 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 1202/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach: z dnia 20 grudnia 2023 r., sygn. akt II SA/Ke 663/23, z dnia 31 stycznia 2024 r., sygn. akt II SA/Ke 735/23).*

Reasumując, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Niegowa nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, czym w sposób istotny naruszyła prawo.

Niezależnie od powyższego, pozostałe przepisy, tj. § 12 i § 13, zawarte w Rozdziale 7 Programu (Poszukiwanie właścicieli bezdomnych zwierząt) również budzą zastrzeżenia organu nadzoru.

W § 12 i § 13 Programu Rada postanowiła, że:

§ 12. *Działania zmierzające do poszukiwania nowych właścicieli i przekazywanie zwierząt do adopcji osobom zainteresowanym ich posiadaniem, zdolnym zapewnić im należyte warunki bytowe prowadzą:*

- 1) *Urząd Gminy Niegowa,*
- 2) *Schronisko.*

§ 13. *Gmina dodatkowo, w przypadku otrzymania zgłoszenia o zabłąkanym zwierzęciu przed przekazaniem go do schroniska prowadzić będzie działania polegające na podawaniu do publicznej wiadomości informacji o miejscu odnalezienia zwierzęcia i poszukiwaniu jego właściciela lub osoby chętnej do przejęcia nad nim opieki. Ogłoszenia umieszczane będą na stronie internetowej gminy. Jeżeli nie uda się ustalić właściciela psa, a zgłosi się osoba chętna do przejęcia opieki nad nim, to z osobą adoptującą zwierzę zostanie zawarta umowa adopcyjna.*

W ocenie organu nadzoru sformułowane w § 12 Programu regulacje są niewystarczające dla uznania o pełnej realizacji delegacji ustawowej. Przy określeniu zadania polegającego na poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt Rada wskazała, że działania te, jak i przekazywanie zwierząt do adopcji osobom zainteresowanym ich posiadaniem, zdolnym zapewnić im należyte warunki bytowe prowadzą: Urząd Gminy Niegowa i Schronisko.

Jednocześnie, w § 13 Programu uchwała określa działania, które będą podejmowane przez Gminę w przypadku *otrzymania zgłoszenia o zabłąkanym zwierzęciu*. Tymczasem, zgodnie z przywołaną już definicją, przez zwierzęta bezdomne, obok zwierząt, które *zabłąkały się*, rozumie się także zwierzęta *które uciekły lub zostały porzucone przez człowieka*. Uchwała nie określa zatem, na czym będą polegały działania zmierzające do poszukiwania nowych właścicieli i przekazywanie zwierząt do adopcji osobom zainteresowanym ich posiadaniem, zdolnym zapewnić im należyte warunki bytowe w odniesieniu do wszystkich zwierząt bezdomnych. Nadto, z zawartego w § 13 Programu sformułowania *Jeżeli nie uda się ustalić właściciela psa, a zgłosi się osoba chętna do przejścia opieki nad nim, to z osobą adoptującą zwierzę zostanie zawarta umowa adopcyjna* wynika, że umowa adopcyjna będzie zawierana tylko w przypadku braku znalezienia właściciela psa, brak natomiast uregulowań odnoszących się do przekazywania innych zwierząt do adopcji.

Należy jednocześnie wskazać, że uregulowania zawarte w § 13 Programu określone są jako dodatkowe działania Gminy. Jednak nawet jeśli hipotetycznie przyjąć, że miałyby one stanowić opis działań zobowiązanego w § 12 pkt 1 Programu podmiotu, tj.: Urzędu Gminy Niegowa, to i tak stanowią one działania nie realizujące w pełni upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, co opisano powyżej. Nadto, ani w § 12 Programu ani w § 13 Programu nie określono działań Schroniska, czyli podmiotu zobowiązanego na mocy § 12 pkt 2 Programu do prowadzenia działań zmierzających do poszukiwania nowych właścicieli i przekazywania zwierząt do adopcji osobom zainteresowanym ich posiadaniem, zdolnym zapewnić im należyte warunki bytowe. Nadto, działań Schroniska w powyższym zakresie nie sposób także wywieść z § 3 pkt 7 Programu, który stanowi, że *schronisko zapewnia zwierzętom poszukiwanie nowych domów i przekazywanie zwierząt do adopcji osobom zainteresowanym ich posiadaniem, zdolnym zapewnić im należyte warunki bytowe*.

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru, nie sposób uznać, że regulacje uchwały określają, jakie działania zobowiązane są podjąć podmioty wskazane w § 12 pkt 1 i 2 Programu dla zrealizowania zadania polegającego na poszukiwaniu nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt – co, zgodnie z delegacją zawartą w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, powinno znaleźć się w Programie.

Należy w tym miejscu zauważyć, że powierzchowne i wybiórcze uregulowanie poszczególnych części programu niweczy zatem podstawowy cel, dla którego jest on podejmowany, a więc ustalenia pewnych kierunków i sposobu wykonywania zadania własnego gminy jakim jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie na terenie Gminy (art. 11 ust. 1 ustawy). Niewypełnienie tego obowiązku musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ta bowiem musi zawierać wszystkie elementy wskazane w ustawie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 stycznia 2016 r. sygn. akt: II SA/Gl 740/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, stanowiące kolejny powód uzasadniający stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Kolejno, należy wskazać, że treść postanowień od § 4 do § 6 Programu, zawartych w *Rozdział 4. Opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie*, nie wypełnia w sposób prawidłowy obligatoryjnego elementu wskazanego w delegacji ustawowej tj. w art. 11a ust. 2 ustawy.

W § 4 do § 6 Programu Rada ustanowiła:

*§ 4. Koty wolno żyjące nie są uważane za bezdomne. Koty te nie podlegają wylapywaniu. Gmina i karmiciele stwarzają kotom wolno żyjącym warunki bytowania w miejscach ich dotychczasowego schronienia.*

*§ 5. Wolno żyjące koty z terenu Gminy Niegowa w 2024 roku dokarmiane będą za pośrednictwem społecznych opiekunów (karmicieli) sprawujących nad nimi opiekę, zamieszkałych na terenie gminy. Karma będzie wydawana 2 razy w roku na podstawie pisemnego wniosku i po uprzednim potwierdzeniu sprawowania przez Wnioskodawcę, opieki nad wolno żyjącymi kotami.*

§ 6. *Wolno żyjące koty z terenu gminy będą sterylizowane lub kastrowane, na podstawie zgłoszeń mieszkańców, którzy sprawują nad nimi opiekę. Zabiegi sterylizacji lub kastracji będą wykonywane w Przychodni Weterynaryjnej w ramach zawartego porozumienia po złożeniu wniosku. Koszt zabiegu w 50% pokryje Gmina Niegowa. Po zabiegu społeczny opiekun obejmie zwierzę opieką określoną przez lekarza weterynarii z Przychodni Weterynaryjnej.*

W ocenie organu nadzoru, za niezgodne z prawem należy uznać postanowienie § 6 Programu w zakresie odnoszącego się do zabiegu sterylizacji lub kastracji wolno żyjących kotów w zakresie sformułowania *Koszt zabiegu w 50% pokryje Gmina Niegowa*. Z treści przepisu § 6 Programu można wywieść, że koszty zabiegu sterylizacji i kastracji w 50% obciążają mieszkańców (opiekunów) gminy, którzy sprawują opiekę nad wolno żyjącymi kotami. Zdaniem organu nadzoru, powyższy przepis Programu pozostaje w sprzeczności z brzmieniem art. 11a ust. 5 zdanie drugie ustawy. Ustawodawca przesądził bowiem w sposób jednoznaczny, że koszty realizacji programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania ich bezdomności ma ponosić gmina. Nie ma zatem możliwości „przerzucenia”, w drodze przepisu uchwały rady gminy nawet części ciężaru kosztów, które gmina poniosła w związku z realizacją danej formy ochrony przewidzianej w programie (tu: sterylizacji i kastracji wolno żyjących kotów), na podmiot trzeci. Trzeba więc uznać, że przedmiotowe postanowienie uchwały zmierza do obejścia bezwzględnie wiążącego przepisu ustawy.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada nie uregulowała prawidłowo sposobu wydatkowania środków finansowych na realizację zadania opieki nad wolno żyjącymi kotami, co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy, który należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Nadto, w cytowanym już wyżej w całości § 21 Programu, Rada postanowiła w pkt 7, że:

*§ 21 Środki finansowe wydatkowane będą w wysokości:*

*7) na realizację zadania w zakresie dofinansowania kosztów kastracji kotów – kwota 5 000,00 zł.*

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na to, że w § 1 pkt 4 Programu wskazano, że *Ilekcroć poniżej (czyli w treści Programu) jest mowa o:*

*4) przychodni weterynaryjnej, należy przez to rozumieć:*

*Gabinet weterynaryjny w Lelowie Janusz Pachulski ul. Leśna 2, 42-235 Lelów oraz Przychodnia Weterynaryjna Artur Grabowski ul. Mostowa 1, 42-310 Żarki, Przychodnia Weterynaryjna ul. Senatorska 34, 42-400 Zawiercie, z którymi gmina ma zawarte porozumienie na zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt oraz na świadczenie usług w zakresie sterylizacji i kastracji psów i kotów dla mieszkańców gminy, a także wykonywanie zabiegów weterynaryjnych dla adoptowanych bezdomnych zwierząt oraz kotów wolnożyjących z terenu gminy.*

Z powyższego wynika, że Gmina świadczy usługi w zakresie *sterylizacji i kastracji psów i kotów dla mieszkańców gminy*. Tymczasem z dalszej treści Programu nie wynika, aby usługi w zakresie *sterylizacji i kastracji psów i kotów dla mieszkańców gminy* były w Gminie realizowane, zatem nie sposób przypisać omawianego wyżej uregulowania zawartego w § 21 pkt 7 Programu dotyczącego *dofinansowania kosztów kastracji kotów* jako określenia wysokości środków na finansowanie tego zadania. Nie jest zatem jasne do czego odnosi się wskazane w § 21 pkt 7 Programu uregulowanie.

W tym miejscu wspomnieć należy, że Gmina może, na podstawie art. 11a ust. 3a ustawy zawrzeć w Programie plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają. W takim przypadku powinna jednak wskazać sposób realizacji tych zadań w zapisach Programu oraz zapewnić środki finansowe na ich realizację.

W tym miejscu należy także zauważyć, że z § 6 Programu wynika, że *Zabiegi sterylizacji lub kastracji będą wykonywane (...) po złożeniu wniosku*, jednak nie jest jasne, gdzie taki wniosek miałby zostać złożony. Tymczasem, brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą*

stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Przechodząc do analizy pozostałych przepisów uchwały należy wskazać, że w § 16 Programu Rada postanowiła:

*Usypianie ślepych miotów może nastąpić wyłącznie przez lekarza weterynarii w schronisku dla bezdomnych zwierząt lub w przychodni weterynaryjnej. Wymagany jest humanitarny stosunek pracownika do zwierząt. Zwierzę usypiane musi być traktowane do ostatniej chwili życia łagodnie i przyjaźnie, należy zaoszczędzić mu trwogi i dodatkowych udręczeń.*

Należy w tym miejscu zauważyć, że obowiązek humanitarnego traktowania zwierząt przy podejmowaniu względem nich jakichkolwiek czynności wynika z samej ustawy. Zgodnie bowiem z art. 5 ustawy *Każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania.*, natomiast zgodnie z art. 33 ust. 1a ustawy: *Uśmiercanie zwierząt może odbywać się wyłącznie w sposób humanitarny polegający na zadawaniu przy tym minimum cierpienia fizycznego i psychicznego.* W związku z powyższym, jak to już było wskazywane, 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.

Rada tym samym, w powyższym zakresie, naruszyła w sposób istotny art. 11a ust. 1 ustawy w związku z art. 5 i art. 33 ust. 1a ustawy.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXVI/427/2024 Rady Gminy Niegowa z dnia 22 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Niegowa 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**