



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 maja 2025 r.

Poz. 3163

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.290.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2025 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. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/67/2025 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Chełm Śląski w 2025 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1, art. 11a ust. 2 pkt 7 i pkt 8 oraz art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, a także z art. 3 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 25 marca 2025 r. Rada Gminy Chełm Śląski, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr XII/67/2025 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Chełm Śląski w 2025 roku, zwaną dalej „uchwałą”.

Na mocy § 1 uchwały Rada załącznikiem do niej uczyniła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Chełm Śląski w 2025 roku, zwany dalej „Programem”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 1 kwietnia 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że zawiera ona istotne naruszenia prawa uzasadniające stwierdzenie jej nieważności w całości.

Wpierw wskazać należy, że na mocy art. 11a ust. 1, 2 i 5 ustawy Rada zobowiązana została do corocznego przyjmowania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który obligatoryjnie winien obejmować:

- 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;

9) wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Uchwała podejmowana w oparciu o powołany wyżej przepis 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 bowiem 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.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że Rada nie wypełniła należycie przyznanej jej delegacji ustawowej.

Jak wynika z brzmienia art. 11a ust. ustawy, jednym z obligatoryjnych elementów programu staje się wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Analizując § 9 Programu zatytułowany „Finansowanie programu” nie sposób uznać ażeby Rada określiła w nim sposób, w jaki wydatkowane będą środki finansowe zabezpieczone w budżecie Gminy Chełm Śląski. W tym miejscu zauważyć bowiem należy, że w § 9 ust. 1 Rada określiła ogólną kwotę przeznaczoną na realizację zadań z Programu, natomiast w ust. 2 zastrzegła, że *Na realizację zadań określonych na poszczególne działania przeznacza się:*

1) wylapywanie bezdomnych zwierząt oraz zapewnienie im pobytu w schronisku dla bezdomnych zwierząt wraz z opieką weterynaryjną, usypianie ślepych miotów, poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt, opieka nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie – 40.000 zł,

2) Utylizacja padłych zwierząt 15.272,00 złotych.

3) Środki finansowe zabezpieczone w budżecie Gminy Chełm Śląski wymienione w ust. 1 wydatkowane będą w razie potrzeby poprzez już podpisaną umowę usług i zadań wymienionych w niniejszym programie.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że w ramach rozdziału środków finansowych Rada nie uwzględniła wszystkich obligatoryjnych zadań. W ujęciu tym zabrakło bowiem odniesienia do kosztów związanych z umieszczeniem zwierząt w gospodarstwie rolnym, obligatoryjną sterylizacją i kastracją zwierząt przebywających w schronisku, czy też zapewniania całodobowej opieki weterynaryjnej, w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Ponadto, z przyczyn wyjaśnionych w dalszej części niniejszego uzasadnienia, za istotnie naruszający prawo uznany musi być § 9 ust. 2 pkt 2 Programu.

Ostatecznie zatem kwestie dotyczące finansowania Programu ograniczają się do wskazania ogólnej kwoty zabezpieczonej w budżecie Gminy, wskazania zbiorczej kwoty zaplanowanej na realizację wybranych zadań oraz nader ogólnego i niejasnego stwierdzenia dotyczącego wydatkowania środków *w razie potrzeby poprzez już podpisaną umowę usług i zadań wymienionych w niniejszym programie*. Zdaniem organu nadzoru obecne postanowienia Programu nie mogą być uznane za należycie wypełniające delegację wynikającą z art. 11a ust. 5 ustawy. Nie mają one bowiem charakteru kompleksowego, a także nie gwarantują właściwego wykonania zadań objętych Programem.

Poza powyższym, Program zawiera także inne istotne naruszenia prawa.

W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjmuje się, że organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do modyfikowania materii, która została uregulowana w obowiązujących przepisach prawa. Modyfikacja ogólnie obowiązujących przepisów prawa (ustawy), może wypaczyć ich sens. Stwierdzić należy, że organ stanowiący gminy obowiązany jest przestrzegać zakresu udzielonego mu upoważnienia ustawowego oraz respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 1 Konstytucji).

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że Rada, przyjmując regulacje Programu winna przestrzegać nie tylko zakresu przedmiotowego delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 2 ustawy, ale także respektować przyjęte przez ustawodawcę nazewnictwo.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy zauważyć wypada, że Rada konstruując treść § 1 ust. 2 oraz § 7 Programu naruszyła powyższą zasadę. W przepisach tych Rada odniosła się bowiem do bezdomnych zwierząt gospodarskich, podczas gdy w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy ustawodawca nie zastrzega takowego ograniczenia.

Przepis art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy obliguje organ uchwałodawczy gminy do wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Przy takim sformułowaniu ustawowym nie może być mowy, aby wolą ustawodawcy było zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym jedynie bezdomnym zwierzętom gospodarskim. Należy bowiem zauważyć, że ustawodawca posługuje się pojęciem „zwierząt gospodarskich”, nie wprowadzając dla nich żadnych dodatkowych ograniczeń. Chodzi zatem o każde zwierzęta gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymagają umieszczenia w gospodarstwie rolnym z powodu szeregu różnych przyczyn (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 602/14, publ. CBOSA). Będą to m.in. zwierzęta, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, jak również zwierzęta gospodarskie odebrane dotychczasowemu właścicielowi na mocy odrębnych przepisów.

W świetle powyższego Rada w sposób nieuprawniony ograniczyła krąg zwierząt gospodarskich przyjmowanych przez gospodarstwo rolne do zwierząt bezdomnych. Posłużenie się przez Radę w § 1 ust. 2 oraz w treści § 7 (tj. tytule § 7 oraz § 7 ust. 2) Programu sformułowaniem, że chodzi o bezdomne zwierzęta gospodarskie należy uznać za modyfikację przepisu ustawowego, co jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa.

Poza powyższym, z nieuprawnioną modyfikacją regulacji ustawowej mamy do czynienia także w § 8 Programu. W treści ust. 1 i ust. 2 powołanego przepisu Rada ogranicza się bowiem wyłącznie do zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt bezdomnych. Tymczasem ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy wymaga, aby w programie określone zostały szczegóły dotyczące zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem wszelkich zwierząt, a nie jedynie zwierząt bezdomnych.

W odniesieniu do 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, publ. ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, publ. 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.

W dalszej części organ nadzoru pragnie poczynić uwagi względem § 6 ust. 6 i § 9 ust. 2 pkt 2 Programu, w których Rada zamieściła regulacje dotyczące utylizacji zwłok zwierzęcych. W tym miejscu wskazać należy, że odbiór i utylizacja uśpionych lub padłych zwierząt nie jest zadaniem realizowanym w ramach programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Zapewnienie zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałanie z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie uregulowane zostało w art. 3 ust. 2 pkt 15 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i zgodnie z tym przepisem stanowi zadanie w zakresie trzymania czystości i porządku w gminach, a nie zapobiegania bezdomności zwierząt, którego dotyczy niniejszy Program. Z tego względu nie ma podstaw do stanowienia przez Radę, że zwłoki uśpionych zwierząt muszą być odpowiednio zabezpieczone do czasu zabrania ich przez podmiot prowadzący działalność w zakresie utylizacji zwłok zwierzęcych (§ 6 ust. 6), a tym bardziej do zapewnienia w ramach realizacji Programu środków finansowych na utylizację padłych zwierząt (§ 9 ust. 2 pkt 2).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/67/2025 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Chełm Śląski w 2025 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