



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 kwietnia 2025 r.

Poz. 2253

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.201.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 marca 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 66/XIII/2025 Rady Gminy Popów z dnia 18 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Popów na rok 2025”, w części określonej w:

- 1) § 4 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania „ds. rolnictwa, leśnictwa i gospodarki nieruchomościami” oraz § 6 ust. 3 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania „ds. rolnictwa, leśnictwa i gospodarki nieruchomościami”, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym;
- 2) § 9 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania „w szczególności”, jako sprzecznej z 11a ust. 2 pkt 5 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 lutego 2025 r. Rada Gminy Popów podjęła uchwałę Nr 66/XIII/2025 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Popów na rok 2025”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Popów na rok 2025”, dalej jako „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11a ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została prawidłowo doręczona organowi nadzoru w dniu 25 lutego 2025 r. W dniu 21 lutego 2025 r. przekazano link do serwisu drive.google.com, na którym zamieszczono uchwałę, co nie spełnia warunków doręczenia pisma w trybie art. 39 Kodeksu postępowania administracyjnego, zatem termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego liczony jest od dnia 25 lutego 2025 r.

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.*

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.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. 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.

Przechodząc do oceny legalności uchwały, wskazać należy na:

- § 4 Programu: *Funkcję koordynatora działań podejmowanych w ramach Programu pełni inspektor ds. rolnictwa, leśnictwa i gospodarki nieruchomościami Urzędu Gminy Popów. W celu zapewnienia funkcjonowania programu będzie ono współpracować z organami Inspekcji Weterynaryjnej i samorządem lekarsko-weterynaryjnym;*
- § 6 ust. 3 Programu: *Realizację zadań, o których mowa w § 6 ust. 1 pkt 1-3 powierza się Inspektorowi ds. rolnictwa, leśnictwa i gospodarki nieruchomościami Urzędu Gminy Popów oraz społecznym opiekunom zwierząt.*

W powyższych regulacjach Programu, Rada wskazała konkretne stanowisko Urzędu Gminy Popów, które będzie odpowiadało za koordynację działań podejmowanych w ramach Programu oraz realizację zadań z zakresu opieki nad wolno żyjącymi kotami, tj. *inspektor ds. rolnictwa, leśnictwa i gospodarki nieruchomościami Urzędu Gminy Popów.*

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do nakładania na poszczególnych pracowników urzędu gminy konkretnych obowiązków. Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie wójt, gdyż zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu – zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Wymaga podkreślenia, że podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy i powierzenie jej wykonania wójtowi otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Wójt, określając sposób wykonania uchwały, winien wyznaczyć osoby odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z tego aktu, które decyzją rady mają być realizowane w urzędzie gminy, a nie powierzone np. schronisku. Zatem to wójt jest organem właściwym do przypisania poszczególnym stanowiskom urzędu zadań zmierzających do realizacji programu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 1071/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Postanowienie, zgodnie z którym Rada nakłada na konkretnych pracowników urzędu gminy poszczególne zadania, jest zatem zbyt szczegółowe, a tym samym należy uznać, że Rada wykroczyła poza zakres delegacji i naruszyła art. 11a ust. 1 ustawy w zw. z art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez zakwestionowanie wskazanej na wstępie części uchwały, tj. części wskazującej na konkretne stanowisko w Urzędzie Gminy, któremu przypisano realizację Programu.

Dalej, realizując upoważnienie ustawowe wynikające z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, w § 9 ust. 1 Programu Rada przyjęła: *Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt realizowane jest w szczególności poprzez:*

- 1) informowanie o możliwości adopcji zwierząt bezdomnych w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie Gminy, w tym na stronie internetowej Urzędu, tablicach ogłoszeń oraz w mediach społecznościowych;*
- 2) współdziałanie z organizacjami społecznymi w zakresie poszukiwania nowych właścicieli zwierząt;*
- 3) prowadzenia działań przez schronisko zmierzających do pozyskania nowych właścicieli i oddania do adopcji osobom zainteresowanym i zdolnym zapewnić zwierzętom należyte warunki bytowania.*

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest to uchwała, która w swoich zapisach powinna wyznaczać w sposób jasny i wyczerpujący konkretne kierunki działania organów gminy. Program to plan, układ zamierzonych czynności, założenia, cele działania (por. Słownik języka polskiego pod red. E. Sobol Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r., s. 753). Zatem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt to roczny plan zamierzonych czynności, bądź założeń, celów działania. Program ma charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Rada gminy powinna zatem w sposób kompleksowy i wyczerpujący uregulować wszystkie działania podejmowane przez gminę dla realizacji poszczególnych zadań programowych, o których mowa w art. 11a ust. 2 ustawy.

Tymczasem w wyżej cytowanym przepisie, Rada poprzez posłużenie się sformułowaniem „w szczególności”, wprowadziła otwarty katalog działań podejmowanych przez Gminę w celu realizacji zadania poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Taki sposób formułowania treści Programu nie może być uznany za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej. Sugeruje bowiem, że Gmina realizuje omawiane zadanie także w inny sposób, nieokreślony w Programie. Skoro Program ma zawierać konkretne działania Gminy podejmowane w ramach realizacji powyższego zadania, niedopuszczalne jest pozostawienie możliwości konkretyzacji działań podejmowanych przez Gminę na etapie realizacji uchwały, przez inny niż Rada podmiot.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie wypełniła w sposób prawidłowy upoważnienia ustawowego z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa. Możliwe jest jednak doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez zakwestionowanie § 9 ust. 1 Programu w części użytego w nim wyrażenia „w szczególności”.

Powyżej opisane uchybienia 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 Olsztynie 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 66/XIII/2025 Rady Gminy Popów z dnia 18 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Popów na rok 2025” – w części określonej na wstępie, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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