

## Dokument elektroniczny

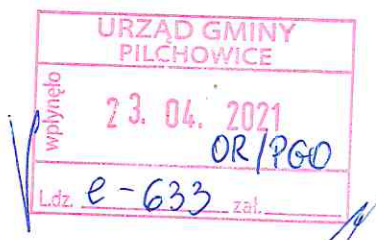
---

### Miejsce i data sporządzenia dokumentu

Katowice 2021-04-23

### Dane nadawcy

Jagiellońska 25  
Województwo: śląskie  
Powiat: Katowice  
NIP: 9541727830  
Email: majewskae@katowice.uw.gov.pl



### Dane adresata

Damrota 25  
Województwo: śląskie  
Powiat: gliwicki  
NIP: 6311021651  
REGON: 000687853  
Email: ug@pilchowice.pl

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Znak sprawy: NPII.4131.1.320.2021

Dotyczy: Uchwała nr XXIX/232/21 z dn. 25.03.2021

### Załączniki:

1. [Dokumenty.zip](#)

Dokument nie zawiera podpisu

Podpis elektroniczny





## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.320.2021

Katowice, dnia 23 kwietnia 2021 r.

**Rada Gminy Pilchowice**

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXIX/232/21 Rady Gminy Pilchowice z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pilchowice na 2021 r.”, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 1 – pkt 8 i ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 638), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 marca 2021 r. Rada Gminy Pilchowice przyjęła uchwałę Nr XXIX/232/21 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pilchowice na 2021 r.”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pilchowice na 2021 r.*

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 marca 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

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) 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.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3245/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 725/17, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 516/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 października 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1036/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1014/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). 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 przekroczone 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 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" 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.

Treść § 15 załącznika do uchwały (Programu) - tabela (określająca podział środków na poszczególne zadania związane z przeciwdziałaniem bezdomności zwierząt) nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powyższym § 15 załącznika do uchwały uregulowano: jednostki realizujące program (tabela kolumna II), środki finansowe (tabela kolumna III), zadania (tabela kolumna IV). Zdaniem organu nadzoru w wymienionej wyżej tabeli w § 15 załącznika do uchwały Rada Gminy nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla wielu zadań nie jest czytelne dla przeciętnej odbiorcy norm prawnych. Z takiego zapisu

§ 15 załącznika do uchwały (tabela kolumna IV, lp. 1 i 3, wiersz 2 i 4) w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe – co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym. Łącznie określono środki na finansowanie:

- 1) *Odlawianie, przyjęcie i przetrzymywanie bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Pilchowice.* 2) *Zapewnienie stałej niezbędnej opieki weterynaryjnej przetrzymywanym zwierzętom.* 3) *Obligatoryjna sterylizacja lub kastracja bezdomnych zwierząt przetrzymywanych w schronisku.* 4) *Przetrzymywanie i obserwacja zwierząt podejrzanych o wściekliznę.* 5) *Humanitarne usypianie zwierząt zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym „ślepych miotów”, grzebanie lub utylizacja padłych w schronisku zwierząt.* 6) *Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt.* 7) *Działania interwencyjne dotyczące bezdomnych zwierząt* (tabela kolumna IV, lp. 1 – jednostka realizująca Gmina Pilchowice w oparciu o umowę ze Schroniskiem przy Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej);

- 1) *Świadczenie całodobowej opieki weterynaryjnej, w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.* 2) *Niezwłoczne podejmowanie działań na podstawie interwencji telefonicznych w przypadku stwierdzenia potrzeby uśmiercenia zwierzęcia uczestniczącego w zdarzeniu drogowym.* 3) *Podejmowanie działań weterynaryjnych na podstawie pisemnych zleceń Zamawiającego dotyczących:* - *wykonania zabiegów sterylizacji i kastracji wolno żyjących kotów,* - *szczepienia przeciw wściekliznie wolno żyjących kotów,* - *leczenia wolno żyjących kotów,* - *usypiania „ślepych miotów” wolno żyjących kotów* (tabela kolumna IV, lp. 3 – jednostka realizująca Gmina Pilchowice w oparciu o umowę z Przychodnią Weterynaryjną – Lekarz Weterynarii).

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 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, prowadzi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości. Lokalny prawodawca zobowiązany został zatem przepisem art. 11a ust. 5 u.o.z. 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. 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).*

Konkludując, Rada Gminy Pilchowice w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo sposobu wydatkowania środków finansowych na realizację programu, co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Treść § 2 pkt 2 – pkt 4 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 11a ust. 2 pkt 1 – pkt 8 i ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powołanej wyżej regulacji załącznika do uchwały wskazano, że:

*Ilekróć mowa w niniejszej uchwale o:*

2. „zwierzętach domowych” – rozumie się przez to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub w innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza, tj. psy i koty;

3. „zwierzętach bezdomnych” – rozumie się przez to zwierzęta domowe, 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;

4. „humanitarnym traktowaniu zwierząt” – rozumie się przez to traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i właściwe warunki bytowania.

W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do zdefiniowania ww. pojęć. Należy wyjaśnić, że zasadniczo nie wyklucza się możliwości definiowania w akcie prawa miejscowego używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej – przewidziany w § 146 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283) – którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych we wskazanym przepisie rozporządzenia (wskazana powyżej zasada, na mocy § 143 załącznika do ww. rozporządzenia ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego). Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). W takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Tym samym w szczególności nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę – za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję, i to zasadniczo tzw. odesłanie dynamiczne (w rozumieniu § 159 ww. rozporządzenia) – ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Za niedopuszczalne należy uznać również

definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprawdzie wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Ustawa, a więc akt prawny zawierający delegację dla podjęcia przedmiotowej uchwały, definiuje już pojęcie zwierząt domowych (art. 4 pkt 17 ustawy), zwierząt bezdomnych (art. 4 pkt 16 ustawy) oraz humanitarne traktowanie zwierząt (art. 4 pkt 1 ustawy). W kontekście powyższego, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego w takiej sytuacji nie jest uprawniony do definiowania pojęcia „zwierzęta domowe”, „zwierzęta bezdomne”, „humanitarne traktowanie zwierząt”, bez wyraźnej delegacji ustawowej, a jak wynika z art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy takie prawo nie zostało dane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/GI 484/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dodatkowo, § 2 pkt 2 – pkt 4 załącznika do uchwały stanowi niedozwoloną modyfikację odpowiednio art. 4 pkt 2, pkt 16 i pkt 17 ustawy. Organ nadzoru sygnalizuje, iż modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/GI 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Regulacja § 4 ust. 1 i ust. 2, § 7 ust. 1 i ust. 4 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 11a ust. 2 pkt 1 – pkt 8 i ust. 5 ustawy w związku z art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Rada Gminy w ww. § 4 ust. 1 i ust. 2, § 7 ust. 1 i ust. 4 załącznika do uchwały wskazała, co następuje:

1. *Działania związane z realizacją Programu prowadzi Referat Planowania Przestrzennego Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska Urzędu Gminy Pilchowice przy pomocy: (...).*
2. *Koordynatorem Programu jest Wójt Gminy Pilchowice za pośrednictwem Zastępcy Kierownika Referatu Planowania Przestrzennego Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska.*
  1. *Opieka nad kotami wolno żyjącymi na terenie Gminy Pilchowice sprawowana jest przez Referat Planowania Przestrzennego Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska Urzędu Gminy Pilchowice, przy pomocy wolontariuszy sprawujących opiekę nad wolno żyjącymi kotami, zarejestrowanych na podstawie złożonych deklaracji.*
  4. *Odlawianie wolno żyjących kotów w celu dokonania zabiegu sterylizacji, kastracji, odrobaczania dokonuje zarejestrowany opiekun wolno żyjących kotów, po uprzednim otrzymaniu pisemnego skierowania na zabieg wydanym przez pracownika Referatu Planowania Przestrzennego Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska Urzędu Gminy w Pilchowicach.*

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do nakładania na pracowników urzędu gminy oraz na komórki organizacyjne urzędu gminy (Referaty 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 (burmistrz, prezydent miasta) 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. Zatem to Wójt jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym komórkom organizacyjnym 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).

Treść § 7 ust. 2 w zakresie zwrotu: „w szczególności” załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy w wyżej wskazanej regulacji załącznika do uchwały wskazała, co następuje:

*Opieka obejmuje w szczególności: (...).*

W ocenie organu nadzoru, użycie zwrotu „w szczególności” powoduje, iż katalog zadań realizowanych w ramach opieki nad wolno żyjącymi kotami jest niejasny i ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest realizowanie innych zadań nieprzewidzianych w Programie. Taka regulacja załącznika do uchwały może spowodować, że inny organ (podmiot) niż Rada Gminy w drodze innego aktu niż niniejszy Program będzie mógł doprecyzować nieprzewidziane w Programie zadania realizowane w ramach ww. opieki. W tym miejscu należy podkreślić, że organ stanowiący gminy jest obowiązany do formułowania w uchwale postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Regulacje niejasne i nieprecyzyjne naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Z powołanego art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).

Ponadto, zdaniem organu nadzoru treść § 7 ust. 2 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Skoro ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny te elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię, w tym zawarł w analizowanym przepisie bezwzględny wymóg określenia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, to brak pełnej realizacji upoważnienia ustawowego w tym zakresie skutkuje istotnym naruszeniem przywołanych norm prawnych. W Programie należy bowiem określić również inne formy opieki nad wolno żyjącymi kotami, skoro w przepisie ustawy znalazło się sformułowanie "w tym dokarmianie". Ustawa nie zawiera legalnej definicji pojęcia "opieka". Posiłkując się zatem powszechną definicją tego pojęcia – przez którą rozumie się m.in. zaspokajanie potrzeb, których jednostka nie umie, nie może lub nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić, żeby zachować równowagę biologiczną i psychiczną, przeżyć, zachować zdrowie, jakość życia, zapewnić prawidłowy rozwój, dojrzałość i ciągłość gatunku (por. SJP), należy stwierdzić, że rozumienie pojęcia „opieka nad kotami wolno żyjącymi” będzie się sprowadzało do zapewnienia zwierzęciu niezbędnych warunków egzystencjonalnych, zgodnie z potrzebami gatunku i z uwzględnieniem specyficznego trybu życia tych zwierząt. Są to wszelkie czynności, pozwalające na zachowanie u zwierzęcia (lecz tylko w niezbędnym zakresie), odpowiedniego stanu fizycznego i psychicznego. W jej zakres będzie wchodziło zatem niewątpliwie zapewnienie w trudnych okresach niezbędnego wyżywienia, ochrona



przed nie sprzyjającymi warunkami klimatycznymi, jak również podstawowa opieka weterynaryjna. W ocenie organu nadzoru nie będą się mieścić w tym pojęciu natomiast nadzwyczajne zabiegi weterynaryjno – chirurgiczne, jakimi są sterylizacja i kastracja tychże zwierząt. Powyższe stanowisko potwierdza *ratio legis* art. 11a ust. 3a ustawy, który zawiera oddzielne od art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy upoważnienie do określenia planu sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie (w tym kotów wolno żyjących) – albowiem nie kwalifikuje tych zabiegów jako zadanie mieszczące się w zakresie opieki, o której mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Z kolei leczenie zwierząt potrąconych w wypadkach komunikacyjnych stanowi realizację zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem organu nadzoru Rada nie wypełniła delegacji z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Rada nie wskazała bowiem innych form opieki nad wolno żyjącymi kotami, poza ich dokarmianiem. Za realizację delegacji ustawowej w tym zakresie nie można uznać bowiem uznać § 7 ust. 2 - 4 załącznika do uchwały.

Dalej, należy wskazać, że treść § 9 załącznika do uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy w ww. § 9 załącznika do uchwały wskazała, co następuje:

1. *Usypianie ślepych miotów zwierząt dokonywane jest na podstawie zawartej umowy z lekarzem weterynarii Panem Wojciechem Dudek prowadzącym Gabinet Weterynarii w Pilchowicach przy ul. Słonecznej 9.*
2. *Zwierzę usypiane musi być traktowane do ostatniej chwili życia łagodnie i przyjaźnie, należy zaoszczędzić mu trwogi i dodatkowych udręczeń.*
3. *Zabieg usypienia ślepych miotów zwierząt odbywa się w sposób humanitarny, bez zadawania cierpienia fizycznego i psychicznego poprzez podanie środka usypiającego przez uprawnionego lekarza weterynarii.*
4. *Zwłoki usypionych zwierząt są odpowiednio zabezpieczone do czasu zabrania ich przez odpowiednie służby do tego przeznaczone.*

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje dotyczące usypiania ślepych miotów nie konkretyzują działań w tym zakresie. Rada Gminy poprzestała wyłącznie na wskazaniu podmiotu uprawnionego do usypiania ślepych miotów oraz na wskazaniu procedury i warunków uśmiercania zwierząt (uregulowane już m.in. w art. 33 ust. 1a ustawy). Jednakże z przyjętego Programu nie wynika, w jaki sposób będą szczegółowo realizowane zadania w tym zakresie, np. kto może przynieść ślepe mioty do ich usypienia itp. (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 676/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Paragraf 10 załącznika do uchwały również nie wypełnia delegacji z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy w ww. § 10 załącznika do uchwały zatytułowanym Poszukiwanie właścicieli dla zwierząt bezdomnych wskazała, że: *Poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz proces adopcji realizowany będzie przez Schronisko dla bezdomnych zwierząt przy Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Rybniku w ramach zawartej umowy z Gminą Pilchowice.*

W ocenie organu nadzoru, obligatoryjny element programu wynikający z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy – poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, ujęty został w programie jedynie zdawkowo, ogólnikowo i nie konkretyzuje działań w tym zakresie. Rada nienależycie uregulowała kwestię poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, bowiem nie zawarła w uchwale żadnych zasad w zakresie poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, a jedynie wskazała podmiot odpowiedzialny za poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz za proces adopcji. Tym

samym nie można wywieść z uchwały, w jaki sposób będzie realizowane zadanie dot. poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

Zdaniem organu nadzoru skoro ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny te elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię, w tym zawarł w analizowanym przepisie bezwzględny wymóg określenia kwestii dot. poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, to brak pełnej realizacji upoważnienia ustawowego w tym zakresie skutkuje istotnym naruszeniem przywołanych norm prawnych. Nie ulega wątpliwości, że regulacja § 10 załącznika do uchwały ma charakter zbyt ogólnikowy. W wyroku z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 992/19 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wskazał, iż " (...) *zbyttnia ogólnikowość zapisów aktu prawa miejscowego, w którym nie wskazano sposobu ustalania miejsc przebywania wolno żyjących kotów na terenie gminy ani sposobu realizacji obowiązku ich dokarmiania poprzez określenie miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt oraz podmiotów odpowiedzialnych za wykonywanie tych zadań stanowi istotne naruszenie prawa*". W orzecznictwie podkreśla się bowiem, 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 wymagałaby dalszej konkretyzacji. Program stanowi bowiem podstawę realizacji określonych zadań i koniecznym jest skonkretyzowanie sposobu ich realizacji.

Powyżej opisane 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. 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 XXIX/232/21 Rady Gminy Pilchowice z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pilchowice na 2021 r.”, 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 w całości, 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**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego

