



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 kwietnia 2025 r.

Poz. 3001

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.271.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 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 77/XIV/25 Rady Gminy Poczesna z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Poczesna” na 2025 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 4 i 6 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 24 marca 2025 r. Rada Gminy Poczesna przyjęła uchwałę Nr 77/XIV/25 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Poczesna” na 2025 roku. Załącznik do uchwały stanowi: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Poczesna na 2025 rok*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 marca 2025 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 – *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.*

W ocenie organu nadzoru przyjęty 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.

Organ nadzoru również podkreśla, że 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. Niewypełnienie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością całej uchwały.

W ocenie organu nadzoru w uchwale nie uregulowano w sposób kompleksowy kwestii, o której mowa w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy. Zgodnie z treścią tego przepisu, program obejmuje w szczególności obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Z przepisu tego wywieść należy obowiązek gminy do zapewnienia wykonywania obu ww. rodzajów czynności, tj. zarówno kastracji, jak i sterylizacji – w zależności od płci zwierzęcia. W odniesieniu do tej materii w Programie Rada wskazała zaś jedynie na kastrację zwierząt pozostających w schronisku, pomijając ich sterylizację. W § 3 ust. 3 pkt 1 Programu Rada postanowiła, że: *Zapobieganie bezdomności zwierząt realizowane będzie poprzez: 1) wykonywanie na koszt gminy kastracji odłowionych bezdomnych zwierząt w schronisku przez lekarza weterynarii za wyjątkiem zwierząt, u których istnieją przeciwwskazania do wykonania tych zabiegów z uwagi na ich wiek lub stan zdrowia. Każde zakwalifikowane do zabiegu kastracji zwierzę zostanie mu poddane.* Oznacza to, że Rada nie przewiduje możliwości wykonywania drugiego z ww. zabiegów, a co za tym idzie, odstępuje od realizacji części jednego z obowiązkowych zadań gminy. Ponadto w przepisie tym Rada wskazała, iż *wyjątek stanowią będąc zwierzęta, u których istnieją przeciwwskazania do wykonania tych zabiegów z uwagi na ich wiek lub stan zdrowia.* Rada określiła zatem wyjątek odnoszący się nie do jednego zabiegu, ale do innych – bliżej nie sprecyzowanych. Na marginesie należy również zaznaczyć, iż Rada określając w § 4 Programu wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu oraz sposób wydatkowania tych środków przeznaczyła środki zarówno na obowiązkową sterylizację oraz kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt (§ 4 pkt 2). Co oznacza, że zamiarem Rady było przeprowadzanie zarówno obowiązkowej sterylizacji, jak i kastracji zwierząt przyjętych do schroniska. Powyższy brak spójności między regulacjami Programu narusza zasadę jasności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP i wywołuje wątpliwości, co do zakresu przedmiotowego Programu.

Rada nie wypełniła zatem prawidłowo upoważnienia ustawowego określonego art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru Rada w sposób niewystarczający uregulowała kwestię usypiania ślepych miotów, do czego zobligowana była przepisem art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Regulacje w tej materii zawarto w § 3 ust. 3 pkt 4 Programu, zgodnie z którym:

4) poddawanie zabiegowi usypiania ślepych miotów.

a) umożliwienie właścicielowi zwierzęcia usypienia ślepego miotu pod warunkiem złożenia przez niego stosownego wniosku przed narodzinami lub tuż po i dostarczeniu miotu do gabinetu weterynaryjnego wskazanego w § 2 pkt 3.

b) usypiane mogą być wyłącznie zwierzęta, które są jeszcze ślepe i nie ma możliwości znalezienia dla nich opiekunów.

c) w razie gdy ślepy miot pochodzi od samicy wolno żyjącej zapewnienie opieki kotce a następnie poddanie jej kastracji.

5) *prowadzenie akcji zachęcających właścicieli psów i kotów do wykonywania zabiegów kastracji i znakowania zwierząt.*

Powyższymi regulacji Programu Rada zawęziła usypianie ślepych miotów wyłącznie do zwierząt mających właściciela oraz do kotek wolno żyjących.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż aktualnie organ nadzoru stoi na stanowisku, że dopuszczalne jest rozszerzenie obowiązku gminy w zakresie finansowania takich zabiegów także o zwierzęta mające właściciela lub opiekuna czy też wolno żyjące koty; jeżeli gmina ma na to odpowiednie środki finansowe. Niezależnie od powyższego podnieść należy, iż wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy zadanie polegające na usypianiu ślepych miotów ze swej istoty dotyczyć powinno zwierząt bezdomnych i z treści przepisów tej ustawy nie można wyinterpretować możliwości zawężenia obowiązku gminy w tym zakresie wyłącznie do miotów mających właściciela, czy też miotów wolno żyjących kotów. Tymczasem przyjęta konstrukcja uchwały powoduje, iż w praktyce stosowania jej zapisów *zwierzęta bezdomne*, zdefiniowane w art. 4 pkt 16 ustawy jako *zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały* – pozostają poza zakresem przedmiotowym tej regulacji. Wadliwość przyjętej regulacji powoduje nieważność uchwały w całości – ze względu na niewypełnienie delegacji ustawowej. W programie powinny być umieszczone szczegółowe zapisy dotyczące usypiania ślepych miotów ww. zwierząt (np. kto i gdzie może przynieść ślepe mioty i na jakich zasadach nastąpi ich usypienie).

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. Powierzchnowe 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 wyłapywanie 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 WSA 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 Poczesna nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 4 i 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zwraca uwagę na niezgodność z prawem przepisu § 3 ust. 2 pkt 5 Programu. Rada Gminy w przepisie tym wskazała, że *Koty wolno żyjące nie powinny być traktowane jako zwierzęta bezdomne nie powinny być odławiane i wywożone*. Należy stwierdzić, że w akcie prawa miejscowego nie zawiera się przepisów informacyjnych pozbawionych treści normatywnych. Tym samym przepis ten wykracza poza zakres delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy.

Ponadto, w § 3 ust. 5 Programu przyjęto, że: *Zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich: zwierzęta gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka i nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub osoby pod której opieką przebywały do tej pory zostaną przekazane do gospodarstwa rolnego (...)*. Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy Program powinien wskazywać gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. W przywołanym przepisie Programu wskazano gospodarstwo rolne, zapewniające miejsce dla zwierząt gospodarskich. Jednakże odniesiono je do zwierząt gospodarskich, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie jak wymaga tego ustawodawca do wszystkich zwierząt gospodarskich – bez względu na przyczynę ich sytuacji kryzysowej. Regulacje te objąć powinny zatem zwierzęta gospodarskie, o których mowa w przepisie art. 4 pkt 16 ustawy, a zatem zwierzęta gospodarskie rozumiane jako te, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały (bezdomne) oraz zwierzęta odebrane ich właścicielom na mocy decyzji z art. 7 ustawy. Stąd należy przyjąć, że Rada realizując delegację ustawową z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy

powinna posługiwać się ogólnym pojęciem zwierząt gospodarskich, bez konieczności wskazywania przyczyn ich sytuacji.

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 77/XIV/25 Rady Gminy Poczesna z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Poczesna” na 2025 r. – 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