



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 9 kwietnia 2025 r.

Poz. 1505

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.68.2025 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 3 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.; dalej: „u. s. g.”)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIII/82/2025 Rady Gminy w Czarnocinie z dnia 19 marca 2025 r. w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Czarnocin w całości.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Czarnocinie na sesji w dniu 19 marca 2025 r. podjęła uchwałę nr XIII/82/2025 w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Czarnocin. Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 20 marca 2025 r. Organ nadzoru w dniu 27 marca 2025 r. zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego, określając termin na złożenie wyjaśnień do dnia 2 kwietnia 2025 r. Rada Gminy złożyła wyjaśnienia w wyznaczonym terminie.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi m.in. art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1580 ze zm., dalej: „ustawa o ochronie zwierząt”), zgodnie z którym rada wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt (zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie), określa w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Stosownie do treści art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, 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.

Analiza Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Czarnocin (dalej: „Program”), stanowiącego załącznik do uchwały, daje podstawę do

stwierdzenia, że Rada Gminy w Czarnocinie naruszyła w sposób istotny art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt, nie wypełniając w pełni określonej w nim delegacji.

Rada Gminy, regulując kwestię opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania, w § 2 rozdziału Realizacja zadań Programu, poza określeniem danych podmiotów realizujących opiekę nad kotami wolno żyjącymi, nie wskazała konkretnych działań mających na celu realizację tego zadania, a w szczególności nie wskazała w jaki sposób mają być ustalane miejsca przebywania oraz dokarmiania kotów wolno żyjących, nie skonkretyzowała częstotliwości dokarmiania kotów, ewentualnie nie określiła żadnego sposobu ustalania potrzeb w tym zakresie.

Zgodnie z treścią § 2 pkt 1 lit. a. pkt 2 i pkt 3 rozdziału Realizacja zadań Programu: opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie realizują Wójt Gminy Czarnocin poprzez podejmowanie interwencji w sprawach kotów wolno żyjących przy udziale organizacji pozarządowych lub/i przedstawiciela Urzędu, organizacje pozarządowe poprzez realizację zadań publicznych obejmujących opiekę nad kotami wolno żyjącymi oraz podejmowanie interwencji w sprawach kotów wolno żyjących oraz Przychodnia Weterynaryjna w Czarnocinie 112, 28-506 Czarnocin, tel. (41) 35 12 504 (jedynie ocena stanu zdrowotnego zwierzęcia).

Zdaniem organu nadzoru cytowane powyżej przepisy dotyczące opieki nad kotami wolno żyjącymi są ogólnikowe oraz zostały sformułowane w nieprecyzyjny sposób. Wykonanie postanowień art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt powinno mieć natomiast charakter realny, a rada ma obowiązek skonkretyzować te postanowienia przez wskazanie działań, jakie zostaną podjęte, by osiągnąć cel oznaczony w tym przepisie ustawy.

Z treści ustawy o ochronie zwierząt wynika, że kwestia opieki nad kotami, jako zwierzętami żyjącymi w stanie wolnym na terenie gminy, została objęta przez ustawodawcę *expressis verbis* w treści przepisu dotyczącego programów opieki nad zwierzętami wolno żyjącymi. Wobec tego należy jednoznacznie wskazać, że opieka ta uregulowana musi być w treści uchwały w sposób uchwytny, całościowy i precyzyjny, a jednocześnie jasny i czytelny dla odbiorców, bez zawierania odniesień nieostrych czy niedostatecznie wyczerpujących.

Na tle powyższej regulacji w judykaturze przyjmuje się, że program nie może cechować się dużym stopniem ogólności, lecz powinien zawierać konkretne sposoby działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają, czy miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 lipca 2019 r., sygn. akt: II OSK 1754/18). Wykonanie postanowień art. 11a ust. 2 ustawy o opiece nad zwierzętami powinno mieć charakter realny, a rada ma obowiązek skonkretyzować te postanowienia przez wskazanie działań, jakie zostaną podjęte, by osiągnąć cel oznaczony w art. 11a ust. 2 ustawy o opiece nad zwierzętami (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 11 stycznia 2018 r., sygn. akt: IV SA/Po 906/17).

Organ nadzoru zgadza się z poglądem przedstawionym w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 czerwca 2022 r., sygn. akt: II SA/Łd 182/22, zgodnie z którym, *dla skutecznej realizacji zadań gminy wynikających z art. 11 i art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, uwzględniając krótkoterminowy charakter podejmowanych w tym przedmiocie uchwał, niezbędne jest skonkretyzowanie sposobu ich realizacji. Owe dookreślenie podejmowanych działań, czynności w zestawieniu z środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację zadań pozwala bowiem na ocenę, czy uchwalony program opieki nie ma jedynie charakteru postulatu i czy umożliwia rzeczywiste, faktyczne wykonanie poszczególnych zadań.*

Powyższe prowadzi do konkluzji, że postanowienia Programu są zbyt ogólnikowe w przedmiocie przedsięwzięć składających się na ustawowe pojęcie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Rada Gminy ograniczyła się w tym zakresie wyłącznie do wskazania danych podmiotów realizujących opiekę nad wolno żyjącymi kotami, co należy uznać za brak wyczerpania delegacji ustawowej. Program nie zawiera żadnych szczegółów co do tego, jak te obowiązki ustawowe będą realizowane, albowiem nie wskazano m.in. w jaki sposób mają być ustalane miejsca przebywania kotów wolno żyjących oraz w ogóle nie uregulowano kwestii dokarmiania kotów wolno żyjących, w tym częstotliwości dokarmiania oraz kwestii związanych z zakupem karmy, ewentualnie nie określono żadnego sposobu ustalania potrzeb w tym zakresie.

Uwzględniając powyższe oraz fakt, że kwestia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym polegająca na ich dokarmianiu, została zaliczona do elementów obligatoryjnych kontrolowanej uchwały, należy przyjąć,

że niepełne uregulowanie tego zagadnienia jest istotną wadą prawną i uzasadnia stwierdzenie nieważności ww. uchwały w całości (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 stycznia 2020 r., sygn. akt: IV SA/Wa 2541/19).

Ponadto w § 8 pkt 2, 3, 4, 5 i 6 rozdziału Realizacja zadań Programu, w którym została uregulowana kwestia zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, Rada Gminy w sposób nieuprawniony ograniczyła katalog tych zwierząt wyłącznie do bezdomnych zwierząt. W § 8 ust. 3 Rada Gminy postanowiła, że zadaniem gabinetów weterynaryjnych jest objęcie opieką weterynaryjną bezdomnych zwierząt domowych i gospodarskich oraz kotów wolno żyjących, będących uczestnikami zdarzeń drogowych. Jednocześnie w pkt 4 i 5 określiła dalszy sposób postępowania z bezdomnymi zwierzętami domowymi, kotami wolno żyjącymi oraz bezdomnymi zwierzętami gospodarskimi, pomijając pozostałe zwierzęta, w tym dzikie, wolno żyjące czy też posiadające właściciela. Również w treści § 2 ust. 1 lit a rozdziału Finansowanie Programu Rada Gminy objęła finansowaniem realizację całodobowej opieki weterynaryjnej nad zwierzętami bezdomnymi w przypadkach zdarzeń drogowych (w tym dojazd do miejsca zdarzenia).

Przepis art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt nakłada na gminę obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem wszystkich zwierząt - nie tylko bezdomnych – a więc i zwierząt dzikich, wolno żyjących czy też posiadających właściciela. Ratio legis powołanego przepisu jest zatem zapewnienie, aby każde poszkodowane zwierzę znalazło natychmiastową pomoc weterynaryjną, bez zwłoki wynikającej np. z konieczności poszukiwania właściciela. Wskazane powyżej stanowisko zostało wyrażone m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt: II OSK 1503/17, w którym zostało wskazane, że ratio legis przepisu art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt jest takie, aby każde poszkodowane zwierzę znalazło natychmiastową pomoc lekarską, bez zwłoki wynikającej np. z konieczności poszukiwania właściciela. Przepis art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy nakłada na gminę obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom, nie zaś jedynie zwierzętom bezdomnym bądź domowym lub gospodarskim. Tożsame stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 13 grudnia 2023 r. wydanym w sprawie o sygn. akt: II SA/Ke 569/23, wskazując, że rada gminy nie jest uprawniona do wskazania w uchwale, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt ma dotyczyć wyłącznie tych zwierząt, których właściciela nie można ustalić, ponieważ ustawodawca nie określił tego wprost w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt.

W związku z powyższym należało przyjąć, że Rada Gminy w Czarnocinie nie posiada kompetencji do ograniczenia w treści Programu obowiązku zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt do kategorii wyłącznie zwierząt bezdomnych. Tego rodzaju zawężenie pojęcia zwierząt stanowi istotne naruszenie prawa.

Dodatkowo należy nadmienić, iż uchwalając przepisy prawa, organ gminy powinien przestrzegać zasady przyzwoitej legislacji, a także przepisów Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), stanowiących źródło powszechnie obowiązującego prawa. Zgodnie z § 6 w zw. z § 141 przedmiotowego rozporządzenia, przepisy uchwał redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Akt normatywny, którym jest niniejsza uchwała, powinien czynić zadość określonym wymaganiom przejrzystości i klarowności, musi być skonstruowany w taki sposób, aby jego treść była zrozumiała i właściwie odczytana przez jego przeciętnego adresata.

Zdaniem organu nadzoru analizowana uchwała nie spełnia ww. warunków. Jedynie przykładowo należy wskazać, iż zastrzeżenia organu nadzoru budzi treść § 2 pkt 1 lit. a rozdziału Realizacja zadań Programu, regulujący kwestię opieki nad wolnożyjącymi kotami, z którego wynika, że bezpośrednio po zgłoszeniu bezdomnego kota zostanie on zabrany do schroniska, z którym Gmina ma podpisaną umowę, gdzie będzie dokarmiany i zostanie sprawowana nad nim odpowiednia opieka. Przepis ten dotyczy kotów bezdomnych, pomimo tego, że pierwsze zdanie § 2 sugeruje, iż regulacją § 2 są objęte koty wolno żyjące. To z kolei powoduje wątpliwości interpretacyjne w zakresie wprowadzonych przepisów. Ponadto Rada Gminy w sposób niekonsekwentny i nieprecyzyjny uregulowała kwestię zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, wskazując w pierwszym zdaniu § 8 rozdziału Realizacja zadań Programu, że dotyczy to wszystkich zwierząt, po czym postanowiła, że opieka

weterynaryjna będzie obejmować wyłącznie bezdomne zwierzęta domowe i gospodarskie oraz koty wolno żyjące.

Mając powyższe na względzie należało stwierdzić nieważność uchwały nr XIII/82/2025 Rady Gminy w Czarnocinie z dnia 19 marca 2025 r. w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Czarnocin w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk