



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 kwietnia 2025 r.

Poz. 2913

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.239.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/182/2025 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 19 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dąbrowa Górnicza w 2025 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 4, 7 i 8, ust. 4 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 19 marca 2025 r. Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej przyjęła uchwałę Nr XII/182/2025 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dąbrowa Górnicza w 2025 roku, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dąbrowa Górnicza w 2025 roku*.

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 24 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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że treść § 9 ust. 3 i 4 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej dotyczącej zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, co stanowi istotne naruszenie przepisu art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 8, ust. 4 ustawy. W powyższej regulacji Programu wskazano, co następuje:

§ 9. Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt

3. W ramach umowy zawartej przez Gminę z Towarzystwem Opieki Nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Chorzowie, prowadzącym schronisko dla zwierząt położone przy ul. Opolskiej 36 w Chorzowie zapewnione jest całodobowe przyjmowanie psów i kotów z terenu Gminy Dąbrowa Górnicza wraz z udzielaniem kompleksowej opieki weterynaryjnej w ścisłej współpracy z lekarzem weterynarii (w tym udzielanie pomocy zwierzętom rannym w wypadkach drogowych i innych okolicznościach).

4. W ramach umowy zawartej przez Gminę z Leśnym Pogotowiem Jacka Wąsińskiego w Mikołowie przy ul. Kościuszki 70 podmiot ten zapewnia przyjmowanie oraz opiekę nad zwierzętami dziko żyjącymi z terenu miasta Dąbrowa Górnicza (w tym zwierzętom egzotycznym), które znajdowały się w sytuacji zagrożenia zdrowia i życia lub uległy wypadkom na terenie Dąbrowy Górniczej.

Po pierwsze, na podstawie art. 11a ust. 4 ustawy Rada nie może powierzyć realizacji zadania polegającego na zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt, tj. realizację zadania wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy (podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt można powierzyć wyłącznie realizację zadań wynikających z art. 11a ust. 2 pkt 3-6 ustawy).

Po drugie, w ocenie organu nadzoru, nie realizuje wykonawczego charakteru programu wskazanie podmiotu, któremu powierzono realizację konkretnych, wyszczególnionych zadań objętych programem (tu: Towarzystwo Opieki Nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Chorzowie, Leśne Pogotowie Jacka Wąsińskiego w Mikołowie), w sytuacji gdy nie wykonuje ono tego zadania lecz powierza je innemu podmiotowi (tu: lekarzowi weterynarii). Ustalenie w programie w sposób skonkretyzowany podmiotów zobowiązanych do wykonywania poszczególnych czynności w nim przewidzianych stanowi o faktycznym zabezpieczeniu przez radę wykonania poszczególnych, zleconych przez ustawodawcę zadań. Spełnia ustawowy cel dążenia do zapewnienia rzeczywistej, a nie pozornej opieki nad zwierzętami i zapobiegania ich bezdomności na terenie danej gminy. Ponadto spełnia wymóg powszechnej dostępności programu i walor informacyjny dla adresatów uchwały, tj. mieszkańców danej gminy, którzy mogą znaleźć się w sytuacji wymagającej od nich skorzystania z pomocy wskazanych podmiotów. Niewskazanie podmiotów realizujących program pozbawia wydany akt prawa miejscowego charakteru wykonawczego i konkretnego, a w konsekwencji uniemożliwia skuteczną realizację zadań ustawowych znajdujących konkretyzację w programie.

Wobec powyższego, należy wskazać, że w przedmiotowym Programie organ uchwałodawczy gminy nie wskazał konkretnego lekarza weterynarii (np. przychodni weterynaryjnej, gabinetu weterynaryjnego, lecznicy weterynaryjnej, ani innego podmiotu świadczącego usługi weterynaryjne), który będzie zapewniał całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Uchwała nie realizuje zatem precyzyjnie zakresu delegacji sformułowanej w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Rada Miejska powinna każdorazowo w treści przyjmowanego programu wskazać jednoznacznie podmiot (lekarza weterynarii, gabinet czy lecznicę weterynaryjną), któremu powierza realizację zadań przewidzianych w ww. przepisie. Wypełnienia delegacji ustawowej nie może stanowić wskazanie jako podmiotu zobowiązanego do zapewnienia opieki w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt podmiotu prowadzącego schronisko, który faktycznie zadania tego nie realizuje (wykonywać opiekę weterynaryjną może wyłącznie lekarz weterynarii po spełnieniu wymogów wynikających z ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych), lecz powierzy jego wykonanie na podstawie odrębnej umowy jeszcze innemu podmiotowi (lekarzowi weterynarii). Skoro program ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się dowiedzieć z niego, kto na terenie gminy jest podmiotem zobowiązanym do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, to odnalezienie tej informacji staje się niemożliwe, gdy kwestia ta nie jest wprost wskazana w programie. Jak już wyżej wyjaśniono, przedmiotowy program jest podejmowany corocznie, zatem w jego treści powinien być wymieniony podmiot, który realizuje w tym okresie całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt na terenie Miasta Dąbrowa Górnicza.

Dodatkowo należy zasygnalizować, że powyższa regulacja § 9 ust. 3 i 4 Programu dotycząca zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt odnosi się wyłącznie do psów, kotów i zwierząt dziko żyjących. Jednakże na podstawie ww. art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy Rada była obowiązana określić opiekę weterynaryjną dla wszystkich zwierząt (np. obejmujące swym zakresem również wszystkie zwierzęta domowe – czyli nie tylko psy i koty – lecz również zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza). Wobec powyższego, z omówionych przyczyn kwestionowany § 9 ust. 3 i 4 Programu również nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 8 ustawy.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych – por. wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2016 r., sygn. II OSK 3245/14; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 25 lipca 2023 r., sygn. II SA/Bk 468/23; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 9 listopada 2023 r., sygn. II SA/Sz 659/23 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dodatkowo należy wskazać, że § 5 Programu również nie wypełnia prawidłowo upoważnienia z ustawowego w zakresie określenia obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt, co stanowi istotne naruszenie przepisu art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 4 ustawy. Zgodnie z regulacją § 5 Programu – *W ramach umowy zawartej przez Gminę Dąbrowa Górnicza z Towarzystwem Opieki Nad Zwierzętami w Polsce w Chorzowie prowadzącym schronisko dla zwierząt położone przy ul. Opolskiej 36 w Chorzowie podmiot ten zapewnia wykonywanie zabiegów kastracji oraz sterylizacji psów i kotów, które zostały dostarczone z terenu Gminy Dąbrowa Górnicza. Zabiegi te wykonywane są przez lekarza weterynarii zgodnie z procedurą postępowania przyjętą przez schronisko.* W tym miejscu należy zaznaczyć, że Rada Miejska na podstawie art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy była obowiązana określić kwestie dotyczące obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Jednakże z omawianego § 5 Programu wynika, że organ stanowiący miasta zawęził ww. zabiegi sterylizacji i kastracji wyłącznie do psów i kotów (pomijając inne zwierzęta przyjęte do schroniska). Zatem, kwestionowany § 5 Programu nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 4 ustawy, co również stanowi podstawę do wyeliminowania całej uchwały z obrotu prawnego.

Przedstawione stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 22 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1108/22 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: *Za zasadny uznać należy zarzut skargi dotyczący naruszenia art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z. poprzez jego błędną wykładnię i zawężenie w § 4 ust. 2 pkt 1 załącznika do zaskarżonej uchwały zakresu zadania w postaci obligatoryjnej sterylizacji lub kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt wyłącznie do bezdomnych kotów i psów (zarzut skargi nr 9). Jak stanowi art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z. Program obejmuje obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Z powyższego wynika, że Rada Miejska niezasadnie ograniczyła ten obowiązek wyłącznie do psów*

i kotów. Zgodnie z art. 4 pkt 16 u.o.z. za zwierzęta bezdomne uznaje się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabiły się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Zwierzęta domowe natomiast, to nie tylko psy i koty, ale stosownie do art. 4 pkt 17 u.o.z. także inne zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. W świetle tych unormowań obowiązku sterylizacji lub kastracji nie można ograniczać tylko do psów i kotów, ale musi on dotyczyć wszystkich zwierząt przebywających w schroniskach dla zwierząt, spełniających ustawową definicję zwierząt bezdomnych (zob. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 1023/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt oraz zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 4, 7 i 8, ust. 4 ustawy. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne istotne naruszenia prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego jej poszczególnych przepisów.

Regulacja § 8 w zakresie wyrazu: „Bezdomne” Programu została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. W wyżej powołanej regulacji załącznika do uchwały wskazano, co następuje:

§ 8. Zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym dla zwierząt gospodarskich

Bezdomne zwierzęta gospodarskie lub zwierzęta gospodarskie odebrane w trybie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt na podstawie decyzji Prezydenta Miasta Dąbrowa Górnicza dotychczasowemu właścicielowi lub opiekunowi, przekazywane będą do gospodarstwa rolnego położonego pod adresem: Dobra 59, 42-436 Pilica, którego właścicielem jest Pan Furgacz Przemysław, na podstawie zawartej umowy na świadczenie usług w tym zakresie.

Wymaga podkreślenia, że organ stanowiący gminy na podstawie art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy był obowiązany wskazać gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, tj. wszystkich zwierząt gospodarskich, a nie wskazać gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca wyłącznie bezdomnym zwierzętom gospodarskim. Jeżeli wolą ustawodawcy byłoby nałożenie na gminę obowiązku zapewnienia w gospodarstwie rolnym miejsca wyłącznie dla bezdomnych zwierząt gospodarskich to uregulowałyby to w treści analizowanego przepisu art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Zatem, kwestionowany § 8 w zakresie wyrazu: „Bezdomne” Programu został podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Jednocześnie wskazać należy, że pismem znak: WIN-IV.7002.1.19.2025/KZ z dnia 18 kwietnia 2025 r. I Zastępca Prezydenta Miasta Dąbrowa Górnicza złożył wyjaśnienia w sprawie, jednak organ nadzoru nie uwzględnił tych wyjaśnień. Po ich analizie organ nadzoru stwierdził, że prezentowane stanowisko dotyczące niewypełnienia upoważnienia ustawowego przez Radę Miejską w Dąbrowie Górniczej, jest zasadne i zostało szczegółowo uzasadnione powyżej.

Organ nadzoru ponownie podkreśla, że nie można powierzyć realizacji zadania polegającego na zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt czyli realizację zadania wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy (ww. podmiotowi można powierzyć wyłącznie realizację zadań wynikających z art. 11a ust. 2 pkt 3-6 ustawy). Dodatkowo nie realizuje wykonawczego charakteru programu wskazanie podmiotu, któremu powierzono realizację konkretnych, wyszczególnionych zadań objętych programem (tu: Towarzystwo Opieki Nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Chorzowie, Leśne Pogotowie Jacka Wąsińskiego w Mikołowie), pomijając wskazanie konkretnego lekarza weterynarii (np. przychodni weterynaryjnej, gabinetu weterynaryjnego, lecznicy weterynaryjnej, ani innego podmiotu świadczącego usługi weterynaryjne) – co potwierdza również cytowane wyżej orzecznictwo sądów administracyjnych.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że przedmiotowy Program powinien dotyczyć zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom. Z treści art. 11 ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 1 – 8 ustawy nie można wywieść aby ww. Program miał dotyczyć wyłącznie niektórych zwierząt bezdomnych, np. psów

i kotów. Zatem wszelkie zarzuty podniesione ww. piśmie, że organ nadzoru powinien wskazać „jakie inne zwierzęta domowe utrzymywane są przez człowieka w charakterze jego towarzysza” (oprócz psów i kotów) nie mają jakiegokolwiek uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa.

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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, 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 XII/182/2025 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 19 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dąbrowa Górnicza w 2025 roku, 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, 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