



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 kwietnia 2025 r.

Poz. 2964

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.277.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 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 XIII/100/2025 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 20 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia i wdrożenia „Rocznego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sławków w 2025 roku”, w całości, jako sprzecznej z art. 11 ust. 1 i art. 11a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 20 marca 2025 r. Rada Miejska w Sławkowie, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr XIII/100/2025 w sprawie przyjęcia i wdrożenia „Rocznego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sławków w 2025 roku”, zwaną dalej „uchwałą”.

Na mocy § 1 uchwały, załącznikiem do niej Rada uczyniła Roczny program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sławków w 2025 roku, zwany dalej „Programem”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 25 marca 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnymi naruszeniami prawa uzasadniającymi stwierdzenie jej nieważności w całości.

W § 1 Programu Rada postanowiła, że:

1. „Roczny program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sławków w 2025 roku” ma zastosowanie do bezdomnych zwierząt domowych, szczególnie psów i kotów, w tym kotów wolno żyjących oraz zwierząt gospodarskich z terenu Gminy Sławków.

2. Realizacja założeń programu, o którym mowa w ust. 1 w ramach wykonywania zadania własnego gminy odbywa się zgodnie z:

- art. 3 ust. 2 pkt 14 i 15 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 roku, poz. 399 ze zm.),

- art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2023 roku, poz. 1580 ze zm.)

oraz oparta jest na współdziałaniu mieszkańców Gminy Sławków, Policji, Straży Miejskiej, Powiatowego Lekarza Weterynarii, dzierżawców obwodów łowieckich działających na terenie Gminy Sławków oraz organizacji społecznych, stowarzyszeń i fundacji, których statutowym celem jest ochrona zwierząt oraz zapobieganie bezdomności zwierząt.

Z analizy zacytowanego przepisu wynika, że zawiera ona istotne naruszenia prawa.

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy zadaniem własnym gminy jest zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie.

W dalszej kolejności zauważyć zaś wypada, że w myśl art. 11a ust. 1 i 2 ustawy rada gminy wypełniając wskazany obowiązek 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.

Oprócz powyższych, obowiązkowych elementów każdego programu, organ stanowiący gminy może postanowić o rozszerzeniu programu o kwestie fakultatywne określone w art. 11a ust. 3 i 3a ustawy, tj. plan znakowania zwierząt oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają.

Analiza przytoczonych przepisów ustawy prowadzi zatem do wniosku, że ostatecznie program odnosi się nie tylko do zwierząt bezdomnych, ale obejmuje swoim zakresem także zwierzęta, względem których nie może być mowy o bezdomności w rozumieniu wynikającym z definicji legalnej zawartej w art. 4 pkt 16 ustawy.

Tymczasem w § 1 ust. 1 Programu Rada stwierdziła, że regulacje Programu będą mieć zastosowanie wyłącznie do bezdomnych zwierząt domowych, szczególnie psów i kotów, w tym kotów wolno żyjących oraz zwierząt gospodarskich, dopuszczając się tym samym modyfikacji ustawy oraz zawężenia zakresu przedmiotowego programu.

Wprowadzenie takowego zastrzeżenia doprowadziło również do wewnętrznej sprzeczności Programu. Choć bowiem w § 1 ust. 1 Programu Rada nie przewiduje zastosowania przepisów Regulaminu względem zwierząt domowych, które nie są bezdomne, to jednak w dalszej jego części stanowi o możliwości objęcia planem znakowania oraz sterylizacji i kastracji również tych zwierząt, które posiadają właściciela (opiekuna).

Przepis § 1 ust. 1 Programu staje się wadliwy z jeszcze jednego powodu. Rada w postanowieniu tym wskazała, że Program ma zastosowanie do bezdomnych zwierząt domowych, szczególnie psów i kotów, w tym kotów wolno żyjących. Z konstrukcji powołanego przepisu wynikałoby, że koty wolno żyjące stanowią podgrupę bezdomnych zwierząt domowych. Nie jest to jednak prawda. W myśl definicji legalnej pojęcia zwierząt domowych są nimi zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza (art. 4 pkt 17 ustawy). Przez zwierzęta bezdomne należy zaś rozumieć 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 (art. 4 pkt 16 ustawy). Ponadto, ustawodawca definiuje grupę zwierząt wolno żyjących (dzikich), przez które rozumie się zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka (art. 4 pkt 21 ustawy).

Uwzględniając powyższe stwierdzić zatem trzeba, że koty wolno żyjące stanowią odrębną grupę od zwierząt domowych i zwierząt bezdomnych. Zastrzeżenie przyjęte przez Radę nie ma więc żadnego uzasadnienia prawnego.

Poza powyższym, za wadliwy musi zostać uznany również § 1 ust. 2 Programu.

Po pierwsze wskazać trzeba, iż niniejsza uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Rada nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu. Zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

(Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2).

Powyższa norma konstytucyjna ujmuje prawo jako przykład systemu, uporządkowanego i niesprzecznego zbioru norm, zredagowanych w postaci przepisów prawnych, obowiązujących w danym miejscu i czasie. Jedną z cech charakterystycznych dla prawa stanowionego wyłaniającą się z powyższego przepisu jest hierarchia aktów prawnych, czyli hierarchiczne uporządkowanie aktów prawnych zależne od organu państwa, który był ich twórcą. Podstawową zasadą obowiązującą przy rozpatrywaniu hierarchii aktów prawnych jest fakt, iż każdy akt niższego rzędu musi być zgodny z aktem rzędu wyższego. Akt niższego rzędu nie może też rozstrzygać o obowiązywaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym.

Ponadto, uwagę zwrócić wypada na treść jednego z orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym wyjaśnione zostało, że [...] *funkcją stanowionego prawa miejscowego nie jest informowanie adresata tego aktu o różnych regulacjach obowiązującego prawa, lecz funkcję tę stanowi regulowanie określonej materii (problematyki) w zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową* (wyrok NSA z 25.07.2019 r., sygn. akt: II OSK 1782/18, publ. CBOSA). Uwzględniając powyższe ostatecznie stwierdzić zatem należy, że Rada przyjmując analizowaną regulację działała w sposób istotnie naruszający prawo. W odniesieniu do tej części Programu na marginesie dodać także wypada, że wszystkie organy władzy publicznej, a w tym organy stanowiące i wykonawcze gminy, zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Niezależnie zatem od zastrzeżenia przyjętego przez Radę, realizacja Programu będzie musiała następować zawsze z uwzględnieniem wszelkich znajdujących zastosowanie w danym przypadku regulacji wyższego rzędu, a nie jedynie tych, na które wprost wskazała Rada. Przyjęte przez Radę zastrzeżenie staje się zatem całkowicie zbędne. Następnie zauważyć należy, że w § 2 pkt 4 Programu, stanowiącym zbiór objaśnień pojęć używanych w Programie, Rada wprowadziła definicję „Referatu” tłumacząc, że *należy przez to rozumieć Referat Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami Urzędu Miasta Sławkowa*.

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie takowego postanowienia, a następnie nakładanie w dalszych regulacjach Programu na tenże Referat poszczególnych obowiązków nie może zostać uznane za zgodne z prawem.

W ocenie organu nadzoru, organy stanowiące gminy, nie są upoważnione do ingerowania w obowiązki i zadania poszczególnych komórek wyodrębnianych w ramach struktury wewnętrznej jednostek organizacyjnych gminy (w tym urzędu gminy). Kompetencje w tym zakresie, przysługują wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi), który jest kierownikiem urzędu i określa zarówno organizację, jak i zasady jego funkcjonowania. Wójt (burmistrz, prezydent) sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy, o czym wyraźnie stanowi art. 33 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym. 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 organowi wykonawczemu gminy do podjęcia działań zmierzających do wykonania tej uchwały. Wójt, określając sposób wykonania uchwały, winien wyznaczyć referat, wydział lub osoby odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z przejętego przez radę gminy Programu (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19.09.2024 r., sygn. akt: II SA/Ol 524/24, publ. CBOSA). Tym samym, to organ wykonawczy jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia konkretnemu referatowi zadań zmierzających do realizacji Programu. Rada przyjmując przywołane wyżej regulacje bezpodstawnie wkroczyła więc w kompetencje organu wykonawczego gminy, dopuszczając się istotnego naruszenia prawa.

Ponadto, zastrzeżenia zgłosić również należy względem regulacji zawartych w § 4 ust. 3-5 Programu, w których Rada postanowiła, że: *3. Gmina zapewnia opiekę w schronisku zwierzętom, których właściciel lub opiekun zmarł albo nie może sprawować opieki z przyczyn od niego niezależnych (np. w związku z przebywaniem w szpitalu lub w areszcie, a nie ma możliwości przekazania zwierzęcia pod opiekę innemu opiekunowi), maksymalnie przez okres 3 miesięcy. 4. W terminie, o którym mowa w ust. 3, spadkobiercy albo właściciel lub opiekun zwierzęcia, bądź osoba albo organizacja przez niego wskazana, odbierze zwierzę. 5. Jeżeli po osobie zmarłej nie zostali spadkobiercy bądź zwierzę nie zostanie odebrane przez spadkobierców albo jego właściciela lub opiekuna w terminie wskazanym w ust. 3, stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego*.

Zdaniem organu nadzoru Rada przyjmując zacytowane postanowienia wykroczyła poza posiadaną kompetencję. W tym miejscu wskazać należy, że sytuacja prawna zwierząt, których właściciel lub opiekun

zmarł albo nie może sprawować opieki z przyczyn od niego niezależnych oraz sposób postępowania z nimi są możliwe do odkodowania z regulacji znajdujących się na poziomie ustawowym. Rada nie powinna zatem podejmować w tym zakresie dodatkowej ingerencji. Niezależnie od powyższego, nawet jeśli na poziomie przepisów aktów wyższego rzędu brak byłoby norm określających wskazaną problematykę (lub pewne zawierające się w niej kwestie), Rada nie posiada kompetencji do regulowania tej tematyki. Żaden z obecnie obowiązujących przepisów prawa, a w szczególności art. 11a ust. 1 ustawy stanowiący podstawę do przyjęcia Programu, nie upoważnia bowiem Rady do rozstrzygania o tego rodzaju sprawach (zob. wyrok WSA w Kielcach z 30.03.2022 r., II SA/Ke 53/22, publ. CBOSA).

Końcowo, organ nadzoru pragnie poczynić uwagi w odniesieniu do § 6 ust. 1 Programu, w którym Rada zastrzegła, że *Odlawianiu podlegają zwierzęta domowe i gospodarskie zagubione, wałęsające się, pozostające bez opieki właściciela lub opiekuna*. W ocenie organu nadzoru Rada przyjmując zacytowane postanowienie dopuściła się nieuprawnionej modyfikacji ustawy. W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy program powinien dotyczyć odlawiania bezdomnych zwierząt, prze z które rozumieć należy 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. Zestawiając treść § 6 ust. 1 Programu z definicją legalną zwierzęcia bezdomnego uznać należy, że Rada podejmując powyższą regulację dopuściła się zawężenia przedmiotowego grona powołanej kategorii zwierząt. Rada przyjmując postanowienie w powyższym kształcie pominęła zwierzęta porzucone przez człowieka, a ponadto posłużyła się nieznanyymi ustawie pojęciami zwierząt „wałęsających się” i „zagubionych”.

Powyżej opisane uchybienie 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; publ. CBOSA).

Biorąc pod uwagę mnogość oraz charakter naruszeń prawa występujących w Programie, a także brak możliwości zachowania czytelności i spójności postanowień Programu, organ nadzoru nie jest w stanie doprowadzić ww. akt do zgodności z prawem poprzez stwierdzenie jego nieważności jedynie w części.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/100/2025 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 20 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia i wdrożenia „Rocznego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sławków w 2025 roku” – 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy