



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 kwietnia 2025 r.

Poz. 2995

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.256.2025 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 70(XII)25 Rady Gminy Poraj z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Poraj w 2025 roku w części określonej w:

- 1) § 5 ust. 5 załącznika do uchwały, dalej jako „Program”, jako sprzecznej z art. 11a ust. 3 w zw. z art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako „ustawa”,
- 2) § 5 ust. 4 Programu w zakresie wyrazu „bezdolnych”, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 4 pkt 16 ustawy,
- 3) § 1 ust. 2 Programu, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2, 3 i 5 oraz art. 11a ust. 8 ustawy,
- 4) § 12 ust. 4 Programu, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2, 3 i 5 ustawy,
- 5) § 11 ust. 2 Programu, w zakresie zwrotu: *wolno żyjących, bezdomnych, gospodarskich, a*, jako sprzecznej z art. 11a ust. 8 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2025 r. Rada Gminy Poraj podjęła uchwałę nr 70(XII)25 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Poraj w 2025 roku, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 28 marca 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jest ona niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 11a ust. 1 ustawy, zgodnie z którym: „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”. W myśl art. 11a ust. 2 ustawy program taki obejmuje:

- 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.

Dodatkowo, zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy, każdy program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Uchwała podejmowana w oparciu o ww. przepisy ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. 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 delegacji ustawowej lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono 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, zawarty w Załączniku do uchwały, nie spełnia ustawowych przesłanek określonych w przepisach ustawy. Ustawodawca w art. 11a ust. 2 i 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.

Należy stwierdzić, że o ile realizacja delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy nie wymaga formułowania żadnych zasad postępowania, a jedynie wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, to już w przypadku pozostałych zagadnień, staje się konieczne wyraźne i konkretne uregulowanie norm postępowania podmiotów realizujących zadania. Dla uznania prawidłowości uregulowań – powinny być one w uchwale odpowiednio doprecyzowane. Z przepisów uchwały musi wynikać, jakie konkretne działania powinny być podjęte, przez kogo i w jaki sposób, celem zrealizowania nałożonych przez ustawodawcę zadań w zakresie opieki nad zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt. Ponieważ katalog elementów, które powinien zawierać program opieki nad zwierzętami z art. 11a ust. 2 ustawy ma charakter otwarty – oprócz wymienionych w nim enumeratywnie działań – może on zawierać inne, niewymienione *expressis verbis* w treści przepisu działania (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 29 lutego 2024 r. sygn. akt: II SA/Sz 1083/23).

Analizując regulacje kwestionowanej uchwały należy mieć na uwadze, iż w art. 11a ust. 3 ustawy wskazano, że program, o którym mowa w ust. 1, *może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie*. Należy podkreślić, że w § 5 ust. 5 niniejszego Programu postanowiono, iż: *Zwierzęta bezdomne umieszczone w schronisku, zostają obligatoryjnie oznakowane mikro chipem przez Przychodnię Weterynaryjną Lekarz Weterynarii Piotr Hoina, Marek Gajda ul. Wolności 121d, 42 – 674 Zbrosławice, nr telefonu (32) 233 70 22*. Tym samym Rada przewidziała realizację zadania, które – zgodnie z delegacją zawartą w art. 11a ust. 2 ustawy – nie jest zadaniem obligatoryjnym, polegającego na czipowaniu zwierząt. Przy zastosowaniu takiego rozwiązania, program powinien zatem określać wysokość środków, przewidzianych na realizację tego dodatkowego zadania. Tymczasem § 12 Programu, dotyczący *Finansowania programu* nie zawiera żadnej

regulacji w tym zakresie. Dodatkowo należy zaznaczyć, iż Rada, określając sposób wydatkowania środków finansowych na realizację zadań programowych, przyjęła regulacje, w których przypisano odrębne, kategoryczne kwoty dla każdego zadania. Nie zastosowano tu zatem innego schematu, polegającego przykładowo na ogólnym określeniu środków dla kilku zadań, realizowanych przez wskazane podmioty z wykorzystaniem kryterium funkcjonalnego (por. wyrok NSA w Warszawie z 18 marca 2025 r. sygn. akt I OSK 2404/24).

W tym miejscu należy stwierdzić, że jeśli Rada przewidziała w ramach rocznego Programu fakultatywne zadanie (tu: określone w § 5 ust. 5 Programu), to oznacza, że zadanie to uczyniła jego integralną częścią, wymagającą pełnej realizacji. W konsekwencji tego Rada zobowiązana była przewidzieć w Programie środki, pozwalające na zrealizowanie przyjętego dodatkowego zadania, poprzez wskazanie – tak jak w przypadku pozostałych obowiązkowych zadań programowych – wysokości środków finansowych, przeznaczonych na ten cel. Ustalenie w programie w sposób skonkretyzowany tych środków stanowi o faktycznym zabezpieczeniu przez radę wykonania ww. zadania. Spełnia ustawowy cel dążenia do zapewnienia rzeczywistej, a nie jedynie pozornej, opieki nad zwierzętami i zapobiegania ich bezdomności na terenie danej gminy, przybierającej opisaną formę. Przez określenie *sposób wydatkowania* należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. 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. Rada jednak w żadnym punkcie § 12 Programu nie zawarła odniesienia do zadania, wskazanego w § 5 ust. 5 Programu. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, nie dokonała wystarczającego podziału środków na wszystkie wymienione zadania programowe, co przesądza o konieczności wyeliminowania § 5 ust. 5 Programu – jako sprzecznego z art. 11a ust. 3 w zw. z art. 11a ust. 5 ustawy.

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, prowadzić musi 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, z dnia 19 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 1202/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach: z dnia 20 grudnia 2023 r., sygn. akt II SA/Ke 663/23, z dnia 31 stycznia 2024 r., sygn. akt II SA/Ke 735/23).

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest to uchwała, która w swoich przepisach 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. Powierzchowne 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).

Ponadto w myśl § 5 ust. 4 niniejszego Programu *Zabiegi obligatoryjnej sterylizacji i kastracji, w stosunku do zwierząt bezdomnych, umieszczonych w schronisku, są wykonywane przez Przychodnię Weterynaryjną Lekarz Weterynarii Piotr Hoińa, Marek Gajda ul. Wolności 121d, 42-674 Zbrosławice, nr telefonu (32) 233 70 22. Należy zwrócić uwagę, że przepisem art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy ustawodawca przewidział konieczność ujęcia w Programie regulacji dotyczących obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Obowiązek zapewnienia obligatoryjnej sterylizacji i kastracji dotyczy jedynie zwierząt w schroniskach, przez które – stosownie do treści art. 4 pkt 25 ustawy należy rozumieć tylko zwierzęta domowe. Tym samym przepis § 5 ust. 4 Programu w zakresie sformułowania: *bezdome* wypacza ustanowioną przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy obligatoryjność ww. zabiegów. Przepis art. 4 pkt 16 ustawy – przez zwierzęta bezdome rozumie bowiem *zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zaginęły lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały*. Rada Gminy przesądzając o obligatoryjności sterylizacji i kastracji zwierząt bezdomnych w schronisku – dokonała modyfikacji upoważnienia ustawowego. Tym samym stwierdzenie nieważności § 5 ust. 4 Programu – w zakresie wyrazu *bezdome* należy uznać za uzasadnione i konieczne – albowiem tylko wtedy przepis ten będzie prawidłowo realizował delegację ustawową. W zakresie modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Modyfikacja regulacji ustawowych i uzupełnienie ich przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne;*

Niezależnie od powyższego za niezgodne z prawem należy uznać także regulacje § 1 ust. 2 Programu, stanowiący, iż ma on *zastosowanie do wszystkich zwierząt domowych, kotów wolno żyjących i zwierząt gospodarskich*. Regulacja powyższa nie ma charakteru prawotwórczego, a wyłącznie informacyjny. Tymczasem w treści aktów prawa miejscowego nie zawiera się regulacji o takim charakterze. Ponadto należy zaznaczyć, iż Program ma zastosowanie nie tylko do zwierząt wymienionych wyżej, ale do wszystkich zwierząt. Przepis art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy nakłada bowiem na Gminy obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem wszystkich zwierząt, a więc również do zwierząt dzikich (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 roku, sygn. akt II OSK 1503/17, publikowany w CBOSA); Z tych samych powodów nieuprawnione jest wyliczenie w § 11 ust. 2 Programu zwierząt, poprzez zawarcie zwrotu: *wolno żyjących, bezdomnych, gospodarskich, a*.

Informacyjny charakter przypisać należy również regulacji § 12 ust. 4 Programu, w myśl którego: *Istnieje możliwość zwiększenia kwoty przeznaczonej na realizację przedmiotowego programu, w trakcie trwania realizacji, jeśli środki wymienione w ust. 1 nie będą wystarczające*. Tym samym regulację tę należy uznać za podjętą z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

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/OI 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 70(XII)25 Rady Gminy Poraj z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Poraj w 2025 roku – w częściach określonych na wstępie, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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