



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 kwietnia 2025 r.

Poz. 3003

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.279.2025 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 74/XIII/2025 Rady Gminy Kłomnice z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kłomnice w roku 2025, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2 i ust. 5 oraz art. 11a ust. 3 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 25 marca 2025 r. Rada Gminy Kłomnice podjęła uchwałę Nr 74/XIII/2025 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kłomnice w roku 2025. Załącznik do uchwały stanowi „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kłomnice na rok 2025”, dalej jako „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11a 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.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. 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 kompetencji 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.

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.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Kłomnice w sposób niewystarczający uregulowała kwestię zapewnienia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania, do czego jest zobligowana na podstawie upoważnienia ustawowego określonego przepisem art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. W § 4 Programu Rada postanowiła, co następuje:

§ 4. Koty wolno żyjące nie są zwierzętami bezdomnymi. Zwierzęta wolno żyjące to zwierzęta nieudomowione, żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. Nie należy takich kotów oswajać i na siłę zamykać w celu ich udomowienia. Nieprawidłowością jest wylapywanie kotów wolno żyjących i umieszczanie ich w schronisku. Zmniejszenie populacji wolno żyjących kotów realizowane będzie poprzez:

1) Interwencyjne ich odławianie, sterylizację bądź kastrację i wypuszczenie po okresie leczenia i rekonwalescencji oraz ich oznakowaniu w miejsce, z którego zostały odłowione;

2) W uzasadnionych przypadkach usypianie ślepych miotów kotów wolno żyjących;

3) Sterylizacja i leczenie kotów wolno żyjących realizowane będzie przez lek. wet. Tadeusza Gawrońskiego;

4) Dokarmianie kotów wolno żyjących jest realizowane cały rok. Pomoc poprzez dokarmianie wolnożyjącym kotom oraz zakup karmy realizowane będzie na podstawie zlecenia z Urzędu Gminy Kłomnice dla Centrum Integracji Społecznej w Kłomnicach;

5) Informacje o miejscach bytowania kotów wolno żyjących należy zgłaszać do Wójta Gminy Kłomnice w godzinach pracy urzędu tj: poniedziałek, środa, czwartek od 7.30-15.30, wtorek od 7.30-16.00, piątek od 7.30-15.00 pod nr tel. (34) 328 11 22 wew. 119 lub 115.

Zadanie to realizuje Centrum Integracji Społecznej w Kłomnicach.

Należy zauważyć, iż Rada Gminy powyższymi regulacjami wprowadzić podjęła próbę uregulowania zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, niemniej jednak regulacje uchwały w tym zakresie są nieprawidłowe dla uznania pełnej realizacji delegacji ustawowej w tym zakresie.

Z powyższych regulacji kwestionowanej uchwały wynika, że Rada Gminy Kłomnice powierzyła realizację zadania dotyczącego opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania Centrum Integracji Społecznej w Kłomnicach. Tymczasem, w ocenie organu nadzoru nałożenie na wskazany samorządowy zakład budżetowy tego zadania należy uznać za niedopuszczalne. Należy bowiem stwierdzić, że zakład budżetowy, jakim jest Centrum Integracji społecznej w Kłomnicach – w swoich zadaniach statutowych nie posiada kompetencji do realizowania takich zadań. Stosownie do treści § 7 ust. 1 załącznika do uchwały nr 100.XVIII.2015 Rady Gminy Kłomnice z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia statutu Centrum Integracji Społecznej w Kłomnicach z siedzibą w Zdrowej (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2016 r. poz. 60 ze zm.) *Podstawowym celem i przedmiotem działalności Centrum jest wykonywanie reintegracji społecznej i zawodowej dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym realizowanej przez następujące usługi:*

- a) kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiąganie pozycji społecznych dostępnych osobom nie podlegającym wykluczeniu społecznemu
- b) nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższenie kwalifikacji zawodowych
- c) naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą
- d) uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi.

Z powyższego wynika zatem, iż Centrum Integracji Społecznej w Kłomnicach nie jest jednostką powołaną do realizacji zadań w zakresie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania, a zatem nakładanie na Centrum takich zadań jest niedopuszczalne. Wskazać przy tym należy, iż Centra Integracji Społecznej funkcjonują na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 83). Ich zadaniem jest świadczenie usług służących reintegracji społecznej i zawodowej osobom długotrwale bezrobotnym, bezdomnym, osobom niepełnosprawnym, uzależnionym od alkoholu i narkotyków, chorym psychicznie, zwalnianym z zakładów karnych oraz uchodźcom, a nie realizowanie zadań wynikających z ustawy o ochronie zwierząt.

Mając na uwadze powyższe z uwagi na przyjęcie wadliwego sposobu realizowania zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, należy stwierdzić, że Rada Gminy Kłomnice nieprawidłowo zrealizowała upoważnienie ustawowe, czym istotnie naruszyła prawo, skutkując stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Zaznaczyć również należy, iż Rada w § 4 Programu wprowadziła uregulowała zadanie nazwane „opieką” nad kotami wolno żyjącymi, wskazując, iż będzie ona polegała na interwencyjnym ich odławianiu, sterylizacji bądź kastracji, leczeniu oraz usypianiu ślepych miotów, niemniej jednak regulacje uchwały w tym zakresie powinny być bardziej precyzyjne i określać np. z zaistnieniem jakiej okoliczności te interwencje będą inicjowane i przede wszystkim, na czym będą one polegały i w jaki sposób będą realizowane. Również w kwestii dokarmiania kotów wolno żyjących rada powinna zawrzeć bardziej precyzyjne regulacje i określić np. w jaki sposób i przez kogo będą ustalane i monitorowane miejsca bytowania wolno żyjących kotów. Na marginesie należy zaznaczyć na pewną niekonsekwencję Rady zawartą w ww. § 4 Programu. W § 4 pkt 1 Rada przewidziała zarówno sterylizację jak i kastrację kotów wolno żyjących, natomiast w § 4 pkt 3 Programu wskazała podmiot dokonujący wyłącznie sterylizacji tych zwierząt, pomijając całkowicie zabieg kastracji. Powoduje to, iż brak jest w niniejszym Programie określenia podmiotu dokonującego tego zabiegu.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jako akt prawa miejscowego winien zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Bez wskazania podmiotu realizującego to zadanie, nie sposób prawidłowo wykonać uchwałę, a tym samym zrealizować zadanie, które na Gminę nakłada ustawodawca.

Jak stwierdził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 16 stycznia 2020 r.: *Zdaniem Sądu przepis art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy nakładający na gminę obowiązek zapewnienia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym poprzez ich dokarmianie, wymaga takiego dookreślenia na poziomie regulacji lokalnej, która umożliwi realne wykonanie ustanowionego w nim zadania. Oznacza to, że rada gminy ma obowiązek skonkretyzowania tego postanowienia nie tylko poprzez wskazanie działań, jakie w zakresie danego zadania miałyby być podejmowane, ale również podmiotów odpowiedzialnych za umożliwienie ich realizacji. Wprawdzie Sąd dostrzega, że w ostatnim ze wspomnianych aspektów ustawodawca – odmiennie niż to uczynił np. w pkt 7 art. 11a ust. 2 ustawy – nie przewidział wprost konieczności wskazania konkretnego podmiotu odpowiedzialnego za realizację wskazanego w tym przepisie zadania z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, to jednak nie stanowi to argumentu a contrario za tym, by stosownej regulacji w takim względzie zabrakło na gruncie zakwestionowanego postanowienia skarżonego Planu. Jego brak czyni bowiem przepis nader ogólnym, a wręcz blankietowym, co uniemożliwia jego adresatom, a więc de facto całej społeczności gminy, jego skuteczne zastosowanie. Wobec tego, że kwestia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym polegająca na ich dokarmianiu, została zaliczona do elementów obligatoryjnych kontrolowanej uchwały, to nieuregulowanie tej kwestii, czy też – co miało miejsce w niniejszym przypadku – niepełne uregulowanie tego zagadnienia jest istotną wadą prawną i uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.* (sygn. akt IV SA/Wa 2541/19, LEX nr 3059199, por. także wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2020 r., IV SA/Wa 2532/19, LEX nr 3059267). Jak słusznie zwrócił uwagę NSA w wyroku z 30.07.2019 r., (sygn. akt II OSK 1754/18, LEX

nr 2706464) *W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na „wykonawczy”, konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i stąd też taki charakter programu nie będzie zachowany jeśli nie zostaną w nim wskazane konkretne podmioty realizujące te zadania. Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia realizację zadań wynikających z programu (por. wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1667/11, LEX 975201).*

Powyższe prowadzi do konkluzji, że postanowienia Programu w tym zakresie, po pierwsze nie wskazują prawidłowo podmiotu realizującego to zadanie, a poza tym postanowienia te są zbyt ogólnikowe. 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 2541/16).

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Kłomnice nie wypełniła prawidłowo również delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy. W § 13 ust. 2 Programu wskazano, co następuje:

Zakłada się wydatkowanie środków w następujący sposób:

1) Kwota 130 000,00 zł netto

a) odławianie, umieszczanie i zapewnianie opieki w schronisku dla zwierząt, gdzie:

- koszt jednorazowej interwencji polegającej na odłowieniu, umieszczeniu i zapewnieniu opieki dla bezdomnego domowego zwierzęcia znalezioneego na terenie Gminy Kłomnice, kot/kotka – 2 000,00 zł netto

- koszt jednorazowej interwencji polegającej na odłowieniu, umieszczeniu i zapewnieniu opieki dla bezdomnego domowego zwierzęcia znalezioneego na terenie Gminy Kłomnice, pies/suka – 3 300,00 zł netto

b) na realizację zadania w zakresie zapewnienia miejsca i opieki dla zwierząt gospodarskich umieszczonych na określony czas we wskazanym gospodarstwie rolnym – 3000,00 zł brutto

- całodobowa gotowość do przyjęcia gospodarskich zwierząt miesięcznie – 150,00 zł brutto.

- załadunek, transport zwierząt z dowolnego miejsca na terenie Gminy Kłomnice do miejsca przetrzymywania bądź skupu lub ubojni i ich wyładunek – 369,00 zł brutto.

- jeden dzień opieki nad zwierzętami dużymi – 20,00 zł netto/1 szt.

- jeden dzień opieki nad zwierzętami małymi (kury, kaczki) – 20,00 zł netto/10 szt.

2) Kwota 12 500,00 brutto

a) na realizację zadania w zakresie ograniczanie populacji wolno żyjących kotów na terenie Gminy Kłomnice w 2025 roku poprzez sterylizację i kastrację oraz usypianie ślepych miotów – 3000,00 zł

- koszt kastracji jednego kota (samiec) – 129,60 zł brutto

- koszt sterylizacji jednej kotki (samica) – 216,00 zł brutto

- koszt usypienia 1 miotu – 108,00 zł brutto

b) na realizację zakupu karmy dla kotów wolno żyjących – 1 500,00 zł

c) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich – 3000,00 zł brutto

d) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – 5000,00 zł netto.

Zgodnie z 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. Przedmiotowy Program nie wskazuje wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację.

Wymaga również podkreślenia, że przez określenie *sposób wydatkowania* środków na finansowanie Programu 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). Organ

nadzoru podkreśla, że zgodnie z art. 11a ust. 5 zd. 2 ustawy *koszty realizacji programu ponosi gmina*. W ustawie brak jest przepisu upoważniającego radę gminy do obciążenia jakimikolwiek kosztami wynikającymi z uchwalonego programu jakimkolwiek inny niż gmina podmiot. Powyższe oznacza, że rada powinna do każdego z zadań Programu przypisać środki finansowe przeznaczone na realizację każdego z tych zadań.

Tymczasem, wymienionym wyżej przepisem § 13 ust. 2 Programu Rada nie zapewniła środków finansowych na realizację wszystkich zadań Programu bądź przeznaczyła te środki, ale określiła to w sposób nieprawidłowy. I tak:

- nie przewidziano środków finansowych na obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, plan znakowania zwierząt, edukację,
- w sposób nieprawidłowy określono wysokość środków na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt i odławianie bezdomnych zwierząt. Zadaniem gminy jest określenie konkretnych kwot, które zostaną przeznaczone na realizację poszczególnych zadań programowych. Ponadto Rada, określając wysokość środków na te zadania, odniosła je wyłącznie do kotów i psów co jest niedopuszczalne, z przyczyn wskazanych poniżej,
- Rada nie zapewniła również środków finansowych na przewidziane w Programie zadanie związane z leczeniem wolno żyjących kotów. W § 13 ust. 2 pkt 2 lit. a oraz lit. b Programu Rada zapewniła środki na zabiegi sterylizacji, kastracji i usypianie ślepego miotu wolno żyjących kotów oraz zakup karmy, pomijając leczenie wolno żyjących kotów, przewidziane w § 4 pkt 3 Programu,
- Rada uregulowała dwukrotnie kwestię odnoszącą się do wskazania wysokości środków finansowych na realizację zadania związanego ze *wskazaniem gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich*. Środki te zostały określone zarówno w § 13 ust. 2 pkt 1 lit. b, jak i w § 13 ust. 2 pkt 2 lit. c Programu.

Powyższe nieprawidłowości przesądają o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 5 ustawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 listopada 2021 r. sygn. akt II SA/GI 1202/21, CBOSA).

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 wskazanie 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, CBOSA).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Kłomnice w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo sposobu wydatkowania środków finansowych na realizację Programu, co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 5 ustawy. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Niezależnie od powyższego za niezgodne z prawem należy uznać następujące regulacje przedmiotowego Programu:

- § 2 Programu, w którym Rada określiła cel programu oraz wskazała, iż *program ma zastosowanie do wszystkich zwierząt domowych, w szczególności obejmuje zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza oraz zwierzęta gospodarskie w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie 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);

- § 3 ust. 1 w zakresie wyrazu „domowym” Programu. W przepisie tym Rada wskazała, że *Gmina Kłomnice zapewnia bezdomnym zwierzętom domowym miejsce w schronisku (...)*. Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt ustawy program obejmuje zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Pojęcie bezdomnych zwierząt zostało zaś zdefiniowane przez samego ustawodawcę w art. 4 pkt 16 ustawy. Zgodnie z tym przepisem ilekroć w ustawie mowa o „zwierzętach bezdomnych” – rozumie się przez to 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. Rada powinna zatem zapewnić miejsce w schronisku dla wszystkich zwierząt bezdomnych, a nie tylko dla bezdomnych zwierząt domowych. Rada wskazując w tym przepisie, jakim zwierzętom zostanie zapewnione miejsce w schronisku przekroczyła zatem zakres przekazanej jej kompetencji i dokonała nieuprawnionej modyfikacji ww. przepisów ustawy;

- § 3 ust. 3 pkt 1 zd. trzecie Programu w zakresie wyrazów: „lub wałęsających się oraz zwierzętach poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych, których właścicieli nie ustalono”. Zdaniem organu nadzoru nie zrozumiałe jest dookreślenie w tym przepisie, iż do Wójta Gminy Kłomnice wpływają zgłoszenia o zwierzętach bezdomnych wałęsających się. Zgodnie ze wskazaną wyżej definicją zwierzęta bezdomnych to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a zatem są to zwierzęta wałęsające się. Zastrzeżenie organu nadzoru budzi też kwestia zgłaszania do Wójta Gminy informacji o zwierzętach poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych. W tym miejscu należy podkreślić, iż zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt powinien zapewniać całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych, a nie wypadków komunikacyjnych z udziałem zwierząt. Pojęcie wypadków komunikacyjnych nie jest znane ustawie. Tymczasem, w myśl zasady prawidłowej legislacji, Rada powinna posługiwać się w całym akcie prawnym nomenklaturą wskazaną w ustawie;

- § 3 ust. 3 pkt 5 Programu, w którym wskazano, że jednym z zadań schroniska jest zapewnienie niezbędnego personelu do bezpośredniej obsługi zwierząt. Postanowienie to wykracza poza zakres delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 ustawy;

- § 4 Programu, w którym wskazano, że *Koty wolno żyjące nie są zwierzętami bezdomnymi. Zwierzęta wolno żyjące to zwierzęta nieudomowione, żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. Nie należy takich kotów oswajać i na siłę zamykać w celu ich udomowienia. Nieprawidłowością jest wylapywanie kotów wolno żyjących*

i umieszczanie ich w schronisku. Postanowienie to ma charakter wyłącznie informacyjny, a takich postanowień nie umieszcza się w akcie prawa miejscowego;

- § 5 ust. 1 pkt 2 Programu w zakresie wyrazu „domowych” – zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy przedmiotowy program ma dotyczyć odławiania bezdomnych zwierząt, a nie domowych;

- § 5 ust. 2 Programu w zakresie wyrazów: „bezpieczne psy i koty” – sformułowanie to jest nie jasne i nieprecyzyjne, program ma bowiem dotyczyć zwierząt bezdomnych;

- § 7 ust. 1 Programu, zgodnie z którym *Sterylizacja i kastracja (pozbawienie możliwości rozmnażania) zwierząt bezdomnych oraz domowych to norma we wszystkich cywilizowanych krajach oraz najskuteczniejsza metoda unikania niekontrolowanej rozrodczości zwierząt.* Postanowienie to ma charakter wyłącznie informacyjny, a takich postanowień nie umieszcza się w akcie prawa miejscowego;

- § 7 ust. 2 Programu w zakresie wyrazu: „bezdomnych”, zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy program ma przewidywać *obligatoryjną steryлизację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt*, a nie jak Rada Gminy postanowiła „bezdomnych zwierząt”;

- § 9 ust. 4 Programu, Rada Gminy Kłomnice, posługując się zwrotami niedookreślonymi, przewidziała, że usypiane zwierzęta należy traktować *do ostatniej chwili łagodnie i przyjaźnie, należy zaoszczędzić mu trwogi i dodatkowych udręczeń.* Należy stwierdzić, że w ten sposób ww. przepis uchwały, przybiera jedynie charakter postulacyjny. Nie zawiera on natomiast żadnych konkretnych treści normatywnych formułujących zasady i tryb postępowania przewidzianych dla podmiotów realizujących to zadanie czy dla mieszkańców. Tym samym nie realizuje prawidłowo delegacji ustawowej;

- § 9 ust. 5 Programu, zgodnie z którym: *Zwłoki usypionych zwierząt muszą być właściwie zabezpieczone i oddane podmiotom, zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.* Organ nadzoru wskazuje, że zapewnienie zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałanie z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie uregulowane zostało w art. 3 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399) i zgodnie z tym przepisem stanowi zadanie w zakresie trzymanie czystości i porządku w gminach, a nie zapobiegania bezdomności zwierząt, którego dotyczy niniejszy Program, zatem nie ma podstaw do zapewnienia w ramach realizacji Programu środków finansowych na odbiór i utylizację usypionych zwierząt;

- § 10 pkt 2 w zakresie wyrazów: „zagubionych, zabłąkanych i porzuconych”. W art. 11a ust. 2 7 ustawy ustawodawca stanowi o zwierzętach gospodarskich. W ustawie brak natomiast mowy o „zagubionych, zabłąkanych i porzuconych zwierzętach gospodarskich”. Z tego względu przyjęcie przez Radę ww. postanowienia należy oceniać jako nieuprawnione zawężenie zakresu przedmiotowego ustawy;

- § 11 ust. 1 pkt 1 Programu, przepis ten jest nie jasny i nieprecyzyjny. Został on umieszczony w § 11 Programu zatytułowanym: „Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt”, tymczasem ww. regulacja odnosi się ogólnie do zapewnienia pomocy rannym i chorym bezdomnym zwierzętom domowym.

Ponadto, w § 6 Programu Rada Gminy wskazała, iż *Elektroniczne znakowanie (czipowanie) zwierząt, to jedna z głównych metod zapobiegania ich bezdomności, dlatego też Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt w Bolesławiu czipuje wszystkie trafiające tam psy i koty, nieposiadające takiego oznakowania.* Wskazany wyżej przepisem Rada Gminy zrealizowała możliwość, jaką stwarza przepis art. 11a ust. 3 ustawy, zgodnie z którym: *Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie.* W przeciwieństwie do obligatoryjnych elementów uchwały określonych przepisem art. 11a ust. 2 i 5 ustawy, materia wynikająca z ustępu 3 ma charakter fakultatywny. Niemniej jednak należy stwierdzić, że jeśli Rada Gminy przewidziała w ramach rocznego programu dodatkowe zadanie – tu: polegające na czipowaniu psów i kotów trafiających do schroniska – to oznacza, że zadanie to uczyniła integralną częścią tego Programu, wymagającą pełnej realizacji. W konsekwencji tego Rada zobowiązana była przewidzieć w Programie nie tylko środki pozwalające na zrealizowanie przyjętego dodatkowego zadania, ale również wskazać konkretny plan działania w tym zakresie, jak również wskazać konkretnego lekarza weterynarii, który będzie się zajmował znakowaniem tych zwierząt. W związku z tym należy uznać, iż Program nie realizuje prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 3 ustawy. Na marginesie należy zaznaczyć, iż z Programu wynika, iż zabiegi kastracji i czipowania kotów właścicielskich realizowane są łącznie. Tymczasem powinny być one traktowane jako

odrębne zadania, na które Rada wyodrębni osobne środki finansowe. W przeciwnym razie Program będzie w tym zakresie nietransparentny.

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 74/XIII/2025 Rady Gminy Kłomnice z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kłomnice w roku 2025 – 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