



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 kwietnia 2025 r.

Poz. 3005

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.283.2025 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/2025 Rady Gminy Konopiska z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Konopiska”, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2, 4 i 6 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 Konopiska podjęła uchwałę Nr 70/XII/2025 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Konopiska.” Załącznik do uchwały stanowi „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Konopiska”, 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 toku oceny przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z ustawy z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, tj. opieki nad wolno żyjącymi kotami. Próbę realizacji tej delegacji Rada podjęła w § 3 ust. 2 Programu, w którym wskazała:

§ 3.2. Opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie realizowane będzie poprzez:

- 1) ustalenie miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące na podstawie zgłoszeń właścicieli, zarządców nieruchomości oraz innych osób mieszkających w gminie;*
- 2) przeprowadzanie na koszt gminy sterylizacji i kastracji, których celem będzie ograniczenie populacji tych zwierząt w Gabinecie Weterynaryjnym „CZTERY ŁAPY”, Wygoda, ul. Źródlana 1D, 42-274 Konopiska;*
- 3) podejmowanie interwencji w sprawach kotów wolno żyjących i w razie zaistnienia takiej konieczności finansowanie leczenia tych zwierząt w gabinecie o którym mowa w ust. 2 pkt 2. Po zakończeniu leczenia koty będą wypuszczane w miejscu, w którym dotychczas bywały.*
- 4) zapewnienie i organizację opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie w miejscach ich bytowania, w szczególności w okresie jesienno-zimowym (październik-marzec), gdy zaistnieją warunki uniemożliwiające kotom wolno żyjącym samodzielne zdobycie pokarmu*
- 5) dokarmianie wolno żyjących kotów jest realizowane poprzez przekazywanie karmy karmicielom zarejestrowanym w Urzędzie Gminy, na ich pisemny wniosek. Karmiciele wykładają karmę w miejscach bytowania kotów wolno żyjących. W sytuacji braku zarejestrowanych „karmicieli” wójt dokona ich wyznaczenia spośród podległych pracowników;*
- 6) ilość karmy wymaganej do zapewnienia odpowiedniego poziomu dokarmiania kotów wolno żyjących, szacowana jest na podstawie zgłoszonych miejsc bytowania kotów wolno żyjących i ich liczby zgłoszonej w każdym z nich;*

Biorąc pod uwagę treść normatywną ww. przepisu uchwały, należy stwierdzić, że zadanie Gminy Konopiska polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianiu sprowadza się do: ustalania miejsc, w których przebywają wolno żyjące koty oraz ich dokarmiania, przeprowadzania ich sterylizacji i kastracji oraz podejmowanie interwencji. Zdaniem organu nadzoru regulacje przedmiotowej uchwały – zawierające konkretne wytyczne – sprowadzają się tylko do kwestii dokarmiania kotów wolno żyjących. Natomiast pozostałe regulacje są zbyt ogólnikowe i nie realizują one prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Po pierwsze Rada przewidziała w § 3 ust. 3 pkt 2 Programu wykonywanie zabiegów kastracji i sterylizacji kotów wolno żyjących oraz wskazała podmiot wykonujący te zabiegi, jednakże brak jest określenia np. kto będzie wyłapywał koty wolno żyjące i dostarczał je do wskazanego w tym przepisie Gabinetu Weterynaryjnego. Po drugie, Rada w § 3 ust. 3 pkt 3 Programu przewidziała wprowadzić, że będą podejmowane interwencji w sprawach kotów wolno żyjących, jednakże

z przepisu tego nie wynika w związku z zaistnieniem jakiej okoliczności te interwencje będą inicjowane i przede wszystkim, na czym będą one polegały i w jaki sposób będą realizowane. Ponadto niedopuszczalne jest również ogólne określenie, iż „w razie zaistnienia takiej konieczności finansowanie leczenia tych zwierząt w gabinecie”. Z takiego sformułowania nie wynika, jakie to są konieczności”. Program nie wskazuje również, kto będzie ustalał miejsca, w których przebywają koty wolno żyjące, komu osoby wymienione w § 3 ust. 3 pkt 1 Programu mają zgłaszać takie informacje.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest to uchwała, która w swoich zapisach 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. Powierzchnowe 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). „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. (...). 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.” (wyrok WSA w Warszawie z 16.01.2020 r., IV SA/Wa 2541/19, LEX nr 3059199). Niewypełnienie obowiązku wyczerpującej regulacji kwestii opieki nad kotami wolno żyjącymi 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).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru wskazuje, iż również treść § 3 ust. 4 Programu nie została sformułowana w wystarczająco wyczerpujący sposób, aby uznać, że w pełni realizuje ona delegację ustawową wynikającą z przepisu art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, to jest dotyczącą obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. W treści tego przepisu Rada wskazała, iż *zabiegi sterylizacji i kastracji mogą być przeprowadzone wyłącznie przez lekarza weterynarii*. W ocenie organu nadzoru, przyjęta przez Radę Gminy regulacja nie wskazuje konkretnie, kto będzie przeprowadzał powyższe zabiegi.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Konopiska nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy. Powyżej wskazane naruszenia prawa przesądzają o konieczności wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, tj. usypiania ślepych miotów. W § 3 ust. 6 Programu Rada wskazała jedynie, że: *Usypianie ślepych miotów realizowane będzie poprzez: 1) poddawanie w schronisku, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 lub przychodni weterynaryjnej, o której mowa w ust. 2 pkt 2 zabiegowi usypiania ślepych miotów pochodzących od zwierząt z terenu gminy, 2) umożliwienie usypiania ślepych miotów zwierząt posiadających właścicieli pod warunkiem złożenia przez właściciela zwierzęcia będącego mieszkańcem gminy, stosownego wniosku przed narodzinami lub tuż po i dostarczenia miotu do gabinetu weterynaryjnego „CZTERY ŁAPY”, Wygoda, ul. Źródlana 1D, 42-274 Konopiska. Usypiane mogą być wyłącznie zwierzęta, które są jeszcze ślepe i nie będzie możliwości zapewnienia im właścicieli.*

W ocenie organu nadzoru, przyjęte przez Radę Gminy wyżej regulacje poza wskazaniem podmiotu realizującego to zadanie – w żaden sposób nie konkretyzują czynności podejmowanych dla jego realizacji.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie może ograniczać się jedynie do lakonicznego stwierdzenia, że takie zabiegi będą przeprowadzane, musi on zawierać konkretne treści dotyczące sposobu realizacji każdej z kwestii wskazanych w art. 11a ust. 2 ustawy. W ocenie organu nadzoru, przyjęte przez Radę Gminy regulacje nieprawidłowo konkretyzują działania w zakresie usypiania ślepych miotów. Z przyjętego Programu nie wynika, w jaki sposób będzie realizowane zadanie w tym zakresie, np. kto może przynieść ślepe mioty do ich usypienia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 grudnia 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 676/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Konopiska nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 2, 4 i 6 ustawy. Powyżej wskazane naruszenia prawa przesądzają o konieczności wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru za niezgodną z prawem należy uznać również regulację zawartą w § 3 ust. 3 pkt 2 Programu. W przepisie tym Rada wskazała, że *Odlawianie bezdomnych zwierząt na terenie gminy będzie miało charakter stały i będzie się odbywało w przypadkach pojedynczych zgłoszeń dotyczących pozostawionych bez opieki zwierząt, w szczególności chorych lub stwarzających realne zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi i zwierząt*. Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy program obejmuje odlawianie bezdomnych 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, wskazując w tym przepisie, iż odlawianiem będą objęte pozostawione bez opieki zwierzęta, w szczególności chore lub stwarzające realne zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi i zwierząt, dokonała modyfikacji ustawowego pojęcia zwierzęcia bezdomnego, do czego nie była uprawniona. Podobne zastrzeżenie należy odnieść również do regulacji zawartej w § 3 ust. 1 pkt 1 Programu, w którym Rada postanowiła, że zapewnienie schronienia dotyczy zwierząt bezdomnych „zagubionych, wałęsających się, pozostających bez opieki właściciela lub odebranych na skutek zaniedbań i innych działań określonych w ustawie (...)”. Zdaniem organu nadzoru Rada nie ma kompetencji do modyfikowania definicji ustawowej pojęcia „bezdomne zwierzęta”.

W § 3 ust. 8 Programu Rada postanowiła, iż: *Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizowane będzie poprzez udzielanie całodobowej pomocy weterynaryjnej zwierzętom poszkodowanym w wypadkach komunikacyjnych, których właściciele nie ustalono, przez lekarza weterynarii z Gabinetu Weterynaryjnego „CZTERY ŁAPY”, Wygoda, ul. Źródłana 1D, 42-274 Konopiska*.

Zastrzeżenie organu nadzoru budzi kwestia udzielania całodobowej pomocy weterynaryjnej zwierzętom poszkodowanym w wypadkach komunikacyjnych, których właściciele nie ustalono. 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 całym akcie prawnym nomenklaturą wskazaną w ustawie. Ponadto niedopuszczalne jest zawężenie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, jedynie do zwierząt których właściciele nie ustalono. Przepis art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy posługuje się pojęciem „zwierzęta”, co oznacza, że gmina ma obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej wszystkim zwierzętom.

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 70/XII/2025 Rady Gminy Konopiska z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Konopiska” – 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