



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 maja 2025 r.

Poz. 3168

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.310.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 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 XV/72/2025 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Szczyrk na 2025 r., w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 marca 2025 r. Rada Miejska w Szczyrku przyjęła uchwałę Nr XV/72/2025 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Szczyrk na 2025 r. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 1 kwietnia 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 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.

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. 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 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.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska w Szczyrku nieprawidłowo zrealizowała delegację ustawową z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Przepis ten nakłada na organ stanowiący gminy obowiązek objęcia uchwalanym programem opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt kwestii dotyczącej opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. W rozdziale 3 Programu pn. Opieka nad wolno żyjącymi kotami w tym ich dokarmianie, Rada postanowiła:

§ 6. Wolno żyjące koty bytujące na terenie Miasta Szczyrk w miarę potrzeb zostaną objęte opieką weterynaryjną, w tym sterylizacjami i kastracjami oraz akcją dokarmiania.

§ 7. 1. Akcje dokarmiania kotów wolno żyjących oraz działania związane z opieką weterynaryjną, w tym sterylizacjami i kastracjami, przeprowadzają opiekunowie społeczni kotów wolno żyjących, tzw. karmiciele.

2. Opiekunem społecznym może być osoba lub organizacja społeczna zainteresowana udzielaniem pomocy kotom wolno żyjącym bytującym na terenie Miasta Szczyrk.

3. Miasto Szczyrk ponosi koszty finansowe opieki weterynaryjnej, w tym sterylizacji i kastracji oraz zakupu karmy przeznaczonej na dokarmienie kotów wolno żyjących.

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

Organ nadzoru zauważa, że w § 6 Programu wskazano, że koty wolno żyjące bytujące na terenie Miasta Szczyrk zostaną objęte opieką weterynaryjną, w tym sterylizacjami i kastracjami oraz akcją dokarmiania w miarę potrzeb, przy czym w przedmiotowym Programie niedoprecyzowano kiedy zachodzi potrzeba opieki i dokarmiania kotów wolno żyjących. Tym samym regulacja zawarta w § 6 Programu została sformułowana w sposób nieprecyzyjny. Organ nadzoru podkreśla, że program nie może cechować się dużym stopniem ogólności, lecz powinien zawierać konkretne sposoby działania w zakresie dotyczącym opieki nad kotami wolno żyjącymi i ich dokarmiania. Zadanie w zakresie w opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie, zostało zaliczone przez ustawodawcę do obligatoryjnych elementów uchwały.

Zdaniem organu nadzoru również treść § 7 Programu nie stanowi wypełnienia obowiązku wynikającego z zawartego w art. 11a ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy upoważnienia ustawowego, ale też nie zawiera żadnych konkretnych (wykonawczych) treści dla podmiotów wykonujących z ramienia gminy te zadania. Przepis Programu nie konkretyzuje w istocie zadania gminy, polegającego na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianiu. Nie zawiera on żadnych szczegółów co do tego, jak to ustawowe zadanie będzie realizowane.

Wobec tego uznać należy, że opieka nad wolno żyjącymi kotami z zadania obligatoryjnego gminy stała się zadaniem fakultatywnym, w przypadku zaistniałej potrzeby, nie precyzując kiedy zachodzi potrzeba

dokarmiania kotów wolno żyjących oraz jakie konkretnie działania powinien podjąć opiekun społeczny kotów wolno żyjących, tzw. karmiciel.

W ocenie organu nadzoru tak sformułowana treść § 6 i § 7 Programu nie pozwala na wywiedzenie, jakie konkretnie działania będą zapewniały realizację obowiązku dotyczącego opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. Samo wskazanie w tym przepisie, że zadanie będzie przeprowadzane przez tzw. karmicieli, nie może zostać uznane za wystarczające w świetle wymogów ustawy.

Program powinien określać konkretne działania, które będą miały na celu sprawowanie opieki na wolno żyjącymi kotami. Program nie zawiera szczegółów co do tego, jak ten obowiązek ustawowy będzie realizowany, albowiem nie wskazano choćby w jaki sposób mają być ustalane miejsca przebywania oraz dokarmiania kotów wolno żyjących, nie skonkretyzowano częstotliwości dokarmiania kotów, ewentualnie nie określono żadnego sposobu ustalania potrzeb w tym zakresie. Jednocześnie Program nie zawiera żadnych stwierdzeń odnoszących się do monitorowania skupisk kotów wolno żyjących i wskazania jakie konkretne działania opiekuńcze gminy będą związane z rezultatami obserwacji.

Wymaga wskazania, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że program nie może cechować się dużym stopniem ogólności, lecz powinien zawierać konkretne sposoby działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, listy społecznych opiekunów (karmicieli) oraz miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt (por. wyroki: NSA z 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18 oraz WSA w Łodzi z 25 października 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 481/22, CBOSA). Wskazuje się jednocześnie, że duża zmienność okoliczności, na którą składają się: populacja wolno żyjących kotów oraz miejsca ich przebywania i legowiska, z jednoczesnym brakiem stałości liczby społecznych opiekunów dokarmiających koty, wymaga konsekwentnego, corocznego weryfikowania programu w tym zakresie i dopasowywania go do aktualnych możliwości, warunków oraz potrzeb. Wobec tego postanowienia programu powinny skupiać się na zmienności wskazanych powyżej warunków i wobec tego cechować się odpowiednim stopniem szczegółowości. Powyższe prowadzi do konkluzji, że postanowienia Programu są zbyt ogólnikowe w przedmiocie przedsięwzięć składających się na ustawowe pojęcie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jako akt prawa miejscowego powinien zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. 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).

Reasumując, uchwała nie realizuje w pełni delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Dodatkowo także organ nadzoru zwraca uwagę na treść § 7 ust. 1 Programu, w którym Rada określiła między innymi, że działania związane z opieką weterynaryjną, w tym sterylizacjami i kastracjami, przeprowadzają opiekunowie społeczni kotów wolno żyjących, tzw. karmiciele. Jednocześnie w § 7 ust. 2 Programu postanowiła, że opiekunem społecznym może być osoba lub organizacja społeczna zainteresowana udzielaniem pomocy kotom wolno żyjącym.

Organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zabiegi lekarsko-weterynaryjne na zwierzętach są dopuszczalne dla ratowania ich życia lub zdrowia oraz dla koniecznego ograniczenia populacji i mogą być przeprowadzane wyłącznie przez osoby uprawnione, a zatem przepis ten reguluje zasady dokonywania zabiegów na zwierzętach, a takim zabiegiem bez wątpienia jest także kastracja albo sterylizacja z jednoczesnym wskazaniem podmiotów uprawnionych do tych czynności. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że: „*Zabiegi lekarsko-weterynaryjne na zwierzętach*” można zatem zdefiniować jako wszelkie procedury medycyny lekarsko-weterynaryjnej wykonywane przez lekarza weterynarii (lub pod jego nadzorem), mające na celu diagnozowanie, leczenie lub zapobieganie chorobom oraz podtrzymywanie i poprawę zdrowia, jak i dobrostanu zwierząt. (...) Z punktu widzenia podmiotowego brzmienia normy oraz zgodnie z przepisami ustawy z 21.12.1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych osobą uprawnioną do wykonywania zabiegów lekarsko weterynaryjnych jest osoba posiadająca prawo wykonywania zawodu lekarza weterynarii. Jednocześnie, zgodnie z ustawy z 18.12.2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (Dz. U. z 2019 r. poz. 24), pewne enumeratywnie wymienione czynności mogą być wykonane przez osobę posiadającą tytuł technika weterynarii. (por. komentarz do art. 27, M. Rudy [w:] Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz, red. E. Kruk, Warszawa 2024, LEX). Tym samym przepisy ustawy o ochronie zwierząt nie przewidują, aby dopuszczalne było wykonywanie zabiegów lekarsko-weterynaryjnych sterylizacji i kastracji przez społecznych opiekunów kotów wolno żyjących.

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 XV/72/2025 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Szczyrk na 2025 r. – 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