



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 maja 2025 r.

Poz. 3169

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.313.2025 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 77/XII/2025 Rady Gminy Mykanów z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt dla Gminy Mykanów w roku 2025, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 4 i 8 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 28 marca 2025 r. Rada Gminy Mykanów podjęła uchwałę Nr 77/XII/2025 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt dla Gminy Mykanów w roku 2025. Załącznik nr 1 (a nie Załącznik) do uchwały stanowi: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Mykanów na 2025 rok*.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 kwietnia 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.*

W ocenie organu nadzoru przyjęty przedmiotową uchwałą Program nie spełnia ustawowych przesłanek określonych w przepisach ustawy. 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.

Organ nadzoru również podkreśla, że 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. Niewypełnienie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością całej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, tj. dotyczącej obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. W § 2 ust. 5 Programu Rada wskazała jedynie, iż *bezdomne zwierzęta przebywające w schronisku poddawane będą obligatoryjnej sterylizacji i kastracji w schronisku w ramach podpisanej umowy (z wyjątkiem zwierząt u których istnieją przeciwwskazania do wykonania tych zabiegów z uwagi na stan zdrowia lub wiek)*.

W ocenie organu nadzoru, przyjęta przez Radę Gminy regulacja nie wskazuje konkretnie, kto będzie przeprowadzał powyższe zabiegi. Należy również zauważyć, iż wskazana regulacja Programu w rzeczywistości powtarza jedynie treść, która wprost została przypisana przez ustawodawcę w opisie zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy. W przepisie tym ustawodawca wskazał wprost, że obligatoryjna sterylizacja i kastracja ma odbywać się w schroniskach dla zwierząt. Rada Gminy nie wypełniła zatem prawidłowo upoważnienia ustawowego określonego art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy Mykanów w sposób nieprawidłowy wypełniła delegację ustawową z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy dotyczącą zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. W § 2 ust. 9 Programu Rada Gminy wskazała, iż *w zakresie sprawowania całodobowej opieki nad zwierzętami rannymi w wypadkach drogowych Gmina posiada umowę ze schroniskiem. Informację w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt zgłasza się w Urzędzie Gminy Mykanów*. Powyższym przepisem Rada bezprawnie scedowała na Schronisko realizację obowiązków w zakresie zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej nad zwierzętami, które ucierpiały na skutek zdarzeń drogowych. Działanie Rady w tym zakresie pozostaje sprzeczne z art. 11a ust. 4 ustawy, który stanowi, że realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Katalog zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, które mogą zostać powierzone podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt, obejmuje zatem odławianie bezdomnych zwierząt, obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz usypianie ślepych miotów. Powierzenie schronisku realizacji zadania z zakresu zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt nie znajduje zatem podstawy prawnej w przepisach ustawy. Tym samym regulacja zawarta w § 2 ust. 9 Programu w sposób istotny narusza art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Przedmiotowe naruszenie skutkuje brakiem wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w tym przepisie.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Mykanów nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 4 i 8 ustawy. Powyżej wskazane naruszenia prawa przesądzą o konieczności wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zwraca uwagę na niezgodność z prawem przepisu § 2 ust. 3 pkt 1 Programu. Rada Gminy w przepisie tym wskazała, że *Koty wolno żyjące nie są uważane za bezdomne. Koty te nie podlegają wylapywaniu*. Należy stwierdzić, że w akcie prawa miejscowego nie zawiera się przepisów informacyjnych pozbawionych treści normatywnych. Tym samym przepis ten wykracza poza zakres delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru za niezgodną z prawem należy uznać również regulację zawartą w § 2 ust. 4 pkt 2 Programu. W przepisie tym Rada wskazała, że *Wylapywaniem będą objęte bezdomne zwierzęta pozostawione bez opieki w stosunku do których nie istnieje możliwość ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod którą opieką dotychczas pozostawały, a w szczególności chore lub zagrażające życiu, zdrowiu i bezpieczeństwu ludzi*. Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy program obejmuje odławianie 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, jakie zwierzęta objęte są wylapywaniem przekroczyła zatem zakres przekazanej jej kompetencji i dokonała nieuprawnionej modyfikacji ww. przepisu ustawy.

Uwagę zwrócić należy także na § 2 ust. 4 pkt 5 Programu, w którym Rada zastrzegła, że wylapywanie zwierząt będzie się odbywać przy użyciu specjalistycznego sprzętu do wylapywania zwierząt, który nie będzie stwarzał zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz dla zdrowia i życia zwierząt. W tym miejscu należy zauważyć, że warunki, które powinny zostać zachowane podczas wylapywania zwierząt bezdomnych określone zostały w § 7 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. Nr 116, poz. 753). Obowiązek humanitarnego traktowania zwierząt przy podejmowaniu względem nich jakichkolwiek czynności wynika zaś z samej ustawy. Zgodnie z art. 5 ustawy Każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania. W związku z powyższym, ponowne regulowanie ww. warunków w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne. Niedopuszczalne jest bowiem powtarzanie, jak i modyfikowanie norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Stosownie do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu (wyrok WSA w Gliwicach z 18.10.2021 r., II SA/GI 980/21, CBOSA).

Organ nadzoru zwraca uwagę również na niezgodność z prawem przepisu § 2 ust. 7 pkt 2 Programu. Rada Gminy Mykanów, posługując się zwrotami niedookreślonymi, przewidywała, że usypiane ślepe mioty 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.

Za niezgodny z prawem należy uznać także przepis § 2 ust. 11 Programu, w którym uregulowana kwestię utylizacji padłej zwierzyny oraz § 3 ust. 2 lit. k Programu, w którym przeznaczono środki finansowe na wskazaną utylizację. 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 utrzymania 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 utylizację zwłok zwierzęcych padłych w wyniku zdarzeń drogowych.

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; 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 77/XII/2025 Rady Gminy Mykanów z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt dla Gminy Mykanów 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