



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 czerwca 2025 r.

Poz. 3874

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.348.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 czerwca 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 VII/85/25 Rady Miejskiej w Olsztynie z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta i gminy Olsztyn w 2025 r.”, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2 i 4 oraz art. 11a ust. 3a 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 29 kwietnia 2025 r. Rada Miejska w Olsztynie podjęła uchwałę Nr VII/85/25 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta i gminy Olsztyn w 2025 r.” Załącznik do uchwały stanowi: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Olsztyn w 2025 r.*

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 maja 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 Rada Miejska w Olsztynie w sposób niewystarczający uregulowała kwestię 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.

Unormowaniami § 4 Programu Rada postanowiła, co następuje:

1. Opieka nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie, realizowana jest przez Miasto i Gminę Olsztyn poprzez:

1) podejmowanie interwencji w przypadkach zwierząt wymagających opieki, w tym zapewnienie im podstawowej opieki weterynaryjnej. W bieżącym 2025 roku jest to Gabinet Weterynaryjny „Wetika” ul. Starzyńskiego 10, 42-200 Częstochowa, reprezentowany przez lek. wet. Katarzynę Dłubałą.

2) prowadzenie rejestru społecznych opiekunów kotów wolno żyjących; zamieszczenie w rejestrze następuje po dokonaniu weryfikacji przez Urząd pisemnego wniosku opiekuna;

3) ustalenie miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące oraz kontrolę warunków bytowania zwierząt;

4) zapewnienie w trudnych okresach niezbędnego schronienia poprzez rozstawianie domków w okresie jesienno-zimowym w miejscach ich przebywania, wskazywanych przez opiekunów ujmowanych w rejestrze, o którym mowa w pkt 2) powyżej;

5) współpracę ze społecznymi opiekunami kotów poprzez zakup i przekazywanie karmy opiekunom kotów wolno żyjących, na ich wniosek, w ilości odpowiedniej do liczby kotów, którymi się opiekują; wydawanie karmy następuje w siedzibie Urzędu.

2. Wolno żyjące koty z terenu gminy będą sterylizowane lub kastrowane, na podstawie zgłoszeń opiekunów, o których mowa w ust. 1 pkt 2 powyżej. Zabiegi sterylizacji lub kastracji będą wykonywane w gabinecie weterynaryjnym w ramach podpisanej umowy. Po zabiegu społeczny opiekun obejmie zwierzę opieką określoną przez lekarza weterynarii.

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 dotyczące opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania są niewystarczające dla uznania pełnej realizacji delegacji ustawowej w tym zakresie.

W ocenie organu nadzoru tak sformułowany przepis § 4 Programu nie pozwala na jednoznaczne wskazanie, jaki konkretnie podmiot będzie zapewnił opiekę nad kotami wolno żyjącymi. Samo wskazanie w tym przepisie, że zadanie będzie realizowane przez Miasto i Gminę Olsztyn, nie może zostać uznane za wystarczające w świetle wymogów ustawy. W § 4 ust. 1 pkt 1 Programu Rada przewidziała podejmowanie interwencji w przypadkach zwierząt wymagających opieki, w tym zapewnienie im podstawowej opieki weterynaryjnej, 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. Natomiast powierzając dokarmianie kotów wolno żyjących opiekunom Rada powinna dookreślić, co w przypadku, gdy np. opiekunowie kotów wolno żyjących powołani do realizacji tego zadania nie będą go realizować lub osób chętnych do opieki nad tymi zwierzętami nie będzie. Niedopuszczalne jest również posłużenie się w § 4 ust. 1 pkt 4 Programu bliżej nie określonym sformułowaniem „w trudnych okresach”, z którego nie wynika, w jakim rzeczywście okresie jesienno-zimowym będą rozstawiane domki dla wolno żyjących kotów. Ponadto, przewidując sterylizację i kastrację wolno żyjących kotów Rada powinna wskazać w którym konkretnie gabinecie weterynaryjnym będą wykonywane te zabiegi.

W ocenie organu nadzoru skoro ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny te elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię, w tym zawarł w analizowanym przepisie bezwzględny wymóg określenia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania, to brak pełnej realizacji upoważnienia ustawowego w tym zakresie skutkuje istotnym naruszeniem przywołanych norm prawnych.

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).*

Reasumując, zdaniem organu nadzoru, zapisy zawarte w § 4 Programu nie mogą być uznane za prawidłową realizację delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy w zakresie opieki oraz dokarmiania wolno żyjących kotów. Brak skonkretyzowania tego zadania skutkuje nieprawidłowym wypełnieniem delegacji ustawowej stanowiącym istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru, uchwała nie wypełnia również prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, tj. dotyczącej obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. W § 7 Programu Rada wskazała jedynie, iż *bezdomne zwierzęta, przebywające w schronisku, poddawane będą obligatoryjnej sterylizacji i kastracji na zasadach określonych w umowie z podmiotem prowadzącym schronisko, z wyjątkiem zwierząt, u których istnieją przeciwwskazania do wykonywania tych zabiegów z uwagi na stan zdrowia lub wiek stwierdzone przez uprawnionego lekarza weterynarii.* Na marginesie należy wskazać, iż zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy program ma przewidywać *obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt*, a nie jak Rada Miejska

postanowiła w § 7 Programu „bezdolnych zwierząt”. W ocenie organu nadzoru, przyjęta przez Radę Miejską regulacja nie wskazuje konkretnie, kto będzie przeprowadzał powyższe zabiegi. 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.

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

Oprócz powyższych naruszeń prawa uzasadniających stwierdzenie nieważności uchwały w całości, organ nadzoru stwierdza niezgodność z prawem następujących postanowień Programu:

W § 5 pkt 4 Programu Rada zastrzegła, iż odławianie bezdolnych zwierząt będzie prowadzone wyłącznie przy użyciu specjalistycznego sprzętu, przeznaczonego do wyłapywania zwierząt, który nie stwarza zagrożenia dla życia i zdrowia zwierząt, a także nie przyczyni się do ich cierpienia. W tym miejscu zauważyć wypada, że warunki, które powinny zostać zachowane podczas wyłapywania zwierząt bezdolnych określone zostały w § 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdolnych zwierząt (Dz. U. Nr 116 poz. 753). 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.

W § 6 Programu Rada Miejska przewidziała możliwość dofinansowania zabiegów sterylizacji i kastracji zwierząt domowych. Z kolei w § 12 ust. 1 pkt 9 Programu określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację tych zadań. W tym miejscu należy wskazać, iż przywołanym wyżej przepisem § 6 Programu Rada Miejska zrealizowała możliwość, jaką stwarza przepis art. 11a ust. 3a ustawy, zgodnie z którym: *Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają*. W przeciwieństwie do obligatoryjnych elementów uchwały określonych przepisem art. 11a ust. 2 i 5 ustawy, materia wynikająca z ustępu 3a ma charakter fakultatywny. Niemniej jednak należy stwierdzić, że jeśli Rada Miejska przewidziała w ramach rocznego programu dodatkowe zadanie – tu: polegające na sterylizacji i kastracji zwierząt domowych – 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 sterylizacją i kastracją tych zwierząt. W związku z tym należy uznać, iż Program nie realizuje prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 3a ustawy.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska wskazując w § 9 pkt 1 Programu, iż usypianie ślepych miotów może nastąpić przez lekarza weterynarii w gabinecie weterynaryjnym powinna doprecyzować, o który dokładnie gabinet weterynaryjny chodzi.

W § 9 pkt 3 Programu, Rada Miejska, 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. Ponadto 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).

Dodatkowo należy zasygnalizować, że regulacja § 11 ust. 3 Programu wskazująca, iż podmiot zapewniający całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych realizuje zadanie poprzez dojazd do wypadków, w których poszkodowane są zwierzęta bezdolne i wolnożyjące na terenie Gminy jest

nieprawidłowa. Należy bowiem wskazać, iż na podstawie ww. art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy Rada była obowiązana określić opiekę weterynaryjną dla wszystkich zwierząt.

Ponadto, pismem z dnia 29 maja 2025 r. o znaku ADM.0711.4.2025 Zastępca Burmistrz Miasta i Gminy Olsztyn, korzystając z przysługującego Gminie prawa do złożenia wyjaśnień zakwestionował działania organu nadzoru i zasadność stwierdzenia nieważności uchwały. W ocenie organu nadzoru złożone wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione z przyczyn szczegółowo wykazanych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia. W ocenie organu nadzoru niewyczerpujące określenie kwestii, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy stanowi zawsze istotne naruszenie prawa. Nie sposób zgodzić się tutaj z Gminą, iż brak jakichkolwiek wytycznych co do sposobu uregulowania kwestii np. dokarmiania wolno żyjących kotów powoduje, że można uregulować to zagadnienie bardzo ogólnie. W tym miejscu należy wskazać, iż w orzecznictwie sądowo administracyjnym podkreśla się, 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. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21 orzekł, 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, listę społeczny miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt. Sąd ten podkreślił, że duża zmienność okoliczności, w tym populacji kotów wolno żyjących, miejsc ich legowisk, czy listy społecznych opiekunów dokarmiających koty wolno żyjące, uzasadnia coroczne weryfikowanie programu i dostosowywanie go do aktualnych warunków i potrzeb w tym obszarze działania gminy. Wskazać przy tym należy, iż organ nadzoru w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego nie zobowiązywał organu stanowiącego gminy do dokładnego określenia „kiedy należy dokarmiać zwierzęta”, lecz podnosił, iż „niedopuszczalne jest posłużenie się w § 4 ust. 1 pkt 4 Programu bliżej nie określonym sformułowaniem „w trudnych okresach”, z którego nie wynika, w jakim rzeczywiście okresie jesienno-zimowym będą rozstawiane domki dla wolno żyjących kotów”. W ocenie organu nadzoru wystarczającym byłoby wskazanie, iż dokarmianie będzie realizowane w okresie jesienno-zimowym, bez posługiwania się bliżej nieokreślonym sformułowaniem „w trudnych warunkach”. A jeżeli Rada zawierając to sformułowanie ma na myśli konkretne „trudne warunki” to powinna wprost określić o jakie warunki dokładnie chodzi. Ponadto Rada przewidując sterylizację i kastrację kotów wolno żyjących powinna doprecyzować, który gabinet weterynaryjny będzie wykonywał powyższe zabiegi. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jest aktem prawa miejscowego i jako tego rodzaju akt powinna wyznaczać w sposób jasny i wyczerpujący konkretne kierunki działania organów gminy, jak i prawa i obowiązków jej mieszkańców w tym zakresie. Rada Gminy Olsztyn, nadając uchwale charakter aktu prawa miejscowego, powinna być świadoma wymogów, jakie stawiane są przy formułowaniu norm prawnych takich aktu i zawrzeć w niej sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Wreszcie na koniec wskazać należy na nieprawidłową budowę przedmiotowego aktu prawa miejscowego w świetle postanowień rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100 poz. 908). Zastosowana w obrębie załącznika do uchwały budowa i systematyzacja jednostek redakcyjnych w sposób rażący uchybia zasadom systematyzacji przepisów prawnych wynikających z § 124 w związku z § 143 ww. rozporządzenia. Tym samym, samodzielne zdania powinny uzyskiwać oznaczenie „paragraf”, gdyż jest to podstawowa jednostka redakcyjna i systematyzacyjna rozporządzeń oraz analogicznie aktów prawa miejscowego. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery itd, a litery na tiret. Zasady dokonywania takich podziałów określono w § 55-58 Zasad. W szczególności – ze stosowanego odpowiednio do tworzenia projektów aktów prawa miejscowego – § 55 ust. 3 Zasad wynika, że jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, dokonuje się podziału paragrafu na ustępy. Kwestionowana uchwała została opracowana niezgodnie z przedstawionymi zasadami techniki prawodawczej.

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 VII/85/25 Rady Miejskiej w Olsztynie z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta i gminy Olsztyn w 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