



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 kwietnia 2025 r.

Poz. 2468

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.161.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/106/25 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 6 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bobrowniki w roku 2025”, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 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 6 marca 2025 r. Rada Gminy Bobrowniki przyjęła uchwałę Nr XIII/106/25 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bobrowniki w roku 2025”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bobrowniki w roku 2025*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 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.*

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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że treść § 4 ust. 5 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej dotyczącej zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, co stanowi istotne naruszenie przepisu art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 8 ustawy. W powyższej regulacji Programu wskazano, co następuje:

§ 4. Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz zapobieganie bezdomności.

5. W przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, skutkujących koniecznością udzielenia pomocy weterynaryjnej, Gmina zapewni opiekę nad zranionymi lub chorymi zwierzętami w ramach umowy zawartej z Fundacją S.O.S dla Zwierząt prowadzącą schronisko, która posiada zawarte umowy z lecznicami weterynaryjnymi. Ponadto, jeśli wypadkowi ulegną inne zwierzęta niż psy lub koty, zapewnienie całodobowej opieki będzie realizowane przez Leśne Pogotowie Jacka Wąsińskiego, ul. Kościuszki 70 w Mikołowie.

W ocenie organu nadzoru, nie realizuje wykonawczego charakteru programu wskazanie podmiotu, któremu powierzono realizację konkretnych, wyszczególnionych zadań objętych programem (tu: Fundacja S.O.S. dla Zwierząt, Leśne Pogotowie Jacka Wąsińskiego), w sytuacji gdy nie wykonuje ono tego zadania lecz powierza je innemu podmiotowi (np. lecznicy weterynaryjnej). Ustalenie w programie w sposób skonkretyzowany podmiotów zobowiązanych do wykonywania poszczególnych czynności w nim przewidzianych stanowi o faktycznym zabezpieczeniu przez radę wykonania poszczególnych, zleconych przez ustawodawcę zadań. Spełnia ustawowy cel dążenia do zapewnienia rzeczywistej, a nie pozornej opieki nad zwierzętami i zapobiegania ich bezdomności na terenie danej gminy. Ponadto spełnia wymóg powszechnej dostępności programu i walor informacyjny dla adresatów uchwały, tj. mieszkańców danej gminy, którzy mogą znaleźć się w sytuacji wymagającej od nich skorzystania z pomocy wskazanych podmiotów. Niewskazanie podmiotów realizujących program pozbawia wydany akt prawa miejscowego charakteru wykonawczego i konkretnego, a w konsekwencji uniemożliwia skuteczną realizację zadań ustawowych znajdujących konkretyzację w programie.

Wobec powyższego, należy wskazać, że w przedmiotowym Programie organ uchwałodawczy gminy nie wskazał konkretnego lekarza weterynarii (np. przychodni weterynaryjnej, gabinetu weterynaryjnego, lecznicy weterynaryjnej, ani innego podmiotu świadczącego usługi weterynaryjne), który będzie zapewniał całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Uchwała nie realizuje zatem precyzyjnie zakresu delegacji sformułowanej w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Rada Gminy powinna każdorazowo w treści przyjmowanego programu wskazać jednoznacznie podmiot (lekarza weterynarii, gabinet czy lecznicę weterynaryjną), któremu powierza realizację zadań przewidzianych w ww. przepisie. Wypełnienia delegacji ustawowej nie może stanowić wskazanie jako podmiotu zobowiązanego do zapewnienia opieki w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt podmiotu prowadzącego schronisko (jak również Leśnemu Pogotowiu, działającemu jako ośrodek rehabilitacji zwierząt, o którym mowa w art. 75 ustawy o ochronie przyrody), który faktycznie zadania tego nie realizuje (wykonywać opiekę weterynaryjną może wyłącznie lekarz weterynarii po spełnieniu wymogów wynikających z ustawy z dnia

21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych), lecz powierzy jego wykonanie na podstawie odrębnej umowy jeszcze innemu podmiotowi (lekarzowi weterynarii). Skoro program ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się dowiedzieć z niego, kto na terenie gminy jest podmiotem zobowiązanym do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, to odnalezienie tej informacji staje się niemożliwe, gdy kwestia ta nie jest wprost wskazana w programie. Jak już wyżej wyjaśniono, przedmiotowy program jest podejmowany corocznie, zatem w jego treści powinien być wymieniony podmiot, który realizuje w tym okresie całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt na terenie Gminy Bobrowniki.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że w § 1 ust. 2 pkt 1 lit. d Programu wskazano, że:

2. Realizatorami Programu są:

1) *Urząd Gminy Bobrowniki (zwany dalej „Urzędem”), we współpracy z:*

d) lekarzami weterynarii lub lecznicami, z którymi Gmina ma podpisaną, aktualną umowę w zakresie całodobowej opieki na wypadek zdarzeń drogowych.

Wobec powyższego, z przytoczonej regulacji § 1 ust. 2 pkt 1 lit. d Programu również nie wynika podmiot (tj. lekarz weterynarii, gabinet czy lecznica weterynaryjna), który będzie zapewniał (realizował) całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych – por. wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2016 r., sygn. II OSK 3245/14; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 25 lipca 2023 r., sygn. II SA/Bk 468/23; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 9 listopada 2023 r., sygn. II SA/Sz 659/23; (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Bobrowniki w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XIII/106/25 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 6 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bobrowniki w roku 2025”, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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