



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.220.2025

Katowice, dnia 18 kwietnia 2025 r.

Rada Miejska Mikołowa

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 XII/133/2025 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 18 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Mikołów w 2025 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 1 – pkt 8, ust. 5 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 18 marca 2025 r. Rada Miejska Mikołowa przyjęła uchwałę Nr XII/133/2025 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Mikołów w 2025 roku, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Mikołów w 2025 roku*.

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 21 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 § 10 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:

§ 10. *Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizowane jest przez lekarzy weterynarii współpracujących ze Schroniskiem, z którym Gmina Mikołów zawarła umowę.*

W ocenie organu nadzoru, nie realizuje wykonawczego charakteru programu wskazanie podmiotu, któremu powierzono realizację konkretnych, wyszczególnionych zadań objętych programem (tu: Społeczne Schronisko dla Zwierząt im. św. Franciszka z Asyżu TOZ "Fauna" ul. Bujoczka, 41-700 Ruda Śląska), w sytuacji gdy nie wykonuje ono tego zadania lecz powierza je innemu podmiotowi (np. lekarzowi weterynarii). 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 Miejska 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, 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 Mikołów.

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 Miejska Mikołowa 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.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne istotne naruszenia prawa.

Przedmiotowy Program nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy w zw. z § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. Nr 116 poz. 753). Należy jedynie wskazać, że zgodnie z § 2 ww. rozporządzenia *Wyłapywanie zwierząt bezdomnych ma charakter stały lub okresowy, w zależności od treści uchwały, podjętej przez radę gminy, o której mowa w art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. Nr 111, poz. 724 i z 1998 r. Nr 106, poz. 668), zwanej dalej "ustawą".*

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie określiła, stosownie do wymogu § 2 ww. rozporządzenia, czy wyłapywanie bezdomnych zwierząt ma charakter stały, czy też okresowy. Powyższe wskazuje, że Gmina nie monitoruje sytuacji na swym terenie i nie realizuje tego zadania z własnej inicjatywy (mimo takiej konieczności). Zatem organ stanowiący gminy powinien ustalenia dotyczące czasu odławiania zawrzeć w uchwale, wskazując czy wyłapywanie zwierząt na terenie gminy będzie miało charakter stały (odławianie przez czas obowiązywania programu) czy też okresowy (odławianie następujące wyłącznie w określonych z góry czasokresach). Reasumując, obowiązek wynikający z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy nie został w pełni zrealizowany.

Dodatkowo należy wskazać, że § 13 pkt 1 lit. a i b Programu nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 1 – pkt 8 i ust. 5 ustawy. W regulacji § 13 pkt 1 lit. a i b Programu wskazano, że:

§ 13. Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone są w budżecie gminy Mikołów na rok 2025 r w wysokości 232.624,20 zł i przeznaczone są na:

1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w Schronisku - w łącznej kwocie 134.000,00 zł, w tym na:

a) dożywotnią opiekę nad psem w wysokości 1.400,00 zł od psa, w tym na:

- obowiązkową sterylizację suki w kwocie 320,00zł,

- obowiązkową kastrację psa w kwocie 200,00 zł,

- poszukiwanie właścicieli dla bezdomnego psa w wysokości 100,00 zł,

b) dożywotnią opiekę nad kotem w wysokości 800,00 zł od kota, w tym na:

- obowiązkową sterylizację kotki w wysokości 150,00 zł,

- *obligatoryjną kastrację kocura w wysokości 100,00 zł,*
- *poszukiwanie właścicieli dla bezdomnego kota w wysokości 100,00 zł;*

Z powyższych regulacji Programu jednoznacznie wynika, że Rada Miejska zawęziła zakres wydatkowanych środków finansowych na realizację zadań dotyczących obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt oraz poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt – wyłącznie do psów i kotów. W ocenie organu nadzoru, z treść delegacji ustawowej, tj. art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 1 – pkt 8 i ust. 5 ustawy nie można wywieść, aby realizacja powyższych zadań oraz wysokość środków finansowych przeznaczonych na ich realizację oraz sposób ich wydatkowania – powinien dotyczyć wyłącznie psów i kotów, a nie wszystkich zwierząt bezdomnych z terenu danej gminy. Wobec powyższego, kwestionowana regulacja Programu również istotnie narusza prawo i stanowi podstawę do wyeliminowania całej uchwały z obrotu prawnego.

Treść § 1 pkt 4 Programu istotnie narusza art. 11a ust. 2 pkt 1 – pkt 8 i ust. 5 ustawy. W powołanej wyżej regulacji Programu wskazano:

§ 1. Ilekroć w Programie mowa jest o:

4) Kotach wolno żyjących - należy przez to rozumieć koty przebywające w otoczeniu człowieka, urodzone lub żyjące na wolności;

W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do zdefiniowania ww. pojęcia. Należy wyjaśnić, że zasadniczo nie wyklucza się możliwości definiowania w akcie prawa miejscowego używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej – przewidziany w § 146 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) – którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych we wskazanym przepisie rozporządzenia (wskazana powyżej zasada, na mocy § 143 załącznika do ww. rozporządzenia ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego). Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). W takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Tym samym w szczególności nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę – za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję, i to zasadniczo tzw. odesłanie dynamiczne (w rozumieniu § 159 ww. rozporządzenia) – ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprawdzie wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Ustawa, a więc akt prawny zawierający delegację dla podjęcia przedmiotowej uchwały, posługuje się pojęciem kotów wolno żyjących (art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy), przy czym go nie definiuje. W kontekście § 149 ww. rozporządzenia, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego w takiej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia pojęciu „koty wolno żyjące”, bez wyraźnej delegacji ustawowej, a jak wynika z art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy takie prawo nie zostało dane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 484/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 XII/133/2025 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 18 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Mikołów w 2025 roku, 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego