



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 21 marca 2025 r.

WP-R.4131.8.2025

Rada Miejska Odrzywół

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024, poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały nr 70.2025 Rady Miejskiej Odrzywół z dnia 18 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Odrzywół w 2025 roku w części, tj.:

- ust. 2 w rozdziale 7 załącznika do uchwały,
- ust. 3 w rozdziale 8 załącznika do uchwały, w zakresie słów: „a w przypadku gdy możliwym jest ustalenie właściciela tego zwierzęcia gospodarskiego kosztami zapewnienia opieki obciążony zostanie właściciel niniejszego zwierzęcia” .

Uzasadnienie

Rada Miejska Odrzywół podjęła w dniu 18 lutego 2025 r. uchwałę nr 70.2025 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Odrzywół w 2025 roku. W załączniku do uchwały ustalono treść programu. Uchwałę podjęto na podstawie art. 11 ust. 1, art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ochronie zwierząt* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465).

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 25 lutego 2025 r. i z urzędu została poddana kontroli legalności. Analiza treści uchwały wykazała, że została ona podjęta

z istotnym naruszeniem prawa. W związku z powyższym organ nadzoru 12 marca 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze.

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy *o ochronie zwierząt* (dalej: *u.o.z.*), 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 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. Program zawiera również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków, o czym stanowi art. 11 ust. 5 *u.o.z.*

Zapisy programu powinny być odpowiednio doprecyzowane, tak aby zrealizowanie nałożonych przez ustawodawcę zadań w zakresie opieki nad zwierzętami i zapobiegania bezdomności było możliwe. Konieczne jest w tym celu wskazanie konkretnych norm postępowania podmiotów realizujących zadania tj. jakie konkretnie działania powinny być podjęte, przez kogo i w jaki sposób.

Biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu o delegację ustawową należy stwierdzić, że uchwała Rady Miejskiej Odrzywół została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa, ponieważ w ust. 3 rozdziału 8 załącznika do uchwały wskazano: *„Koszty związane z zapewnieniem opieki zwierzętom gospodarskim, które z różnych przyczyn utraciły swoje dotychczasowe schronienie ponosi Miasto i Gmina, a w przypadku gdy możliwym jest ustalenie właściciela tego zwierzęcia kosztami zapewnienia opieki obciążony zostanie właściciel niniejszego zwierzęcia”*.

Przytoczony powyżej zapis programu w zakresie, w jakim zakłada obciążenie właściciela zwierzęcia kosztami zapewnienia opieki, jakie poniosła gmina, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 11a *u.o.z.* Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 1 *u.o.z.*, zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich odławianie należy do zadań własnych gmin. Zgodnie natomiast z art. 11a ust. 5 zd. 2 *u.o.z.* koszty realizacji programu ponosi gmina, wobec czego to ona finansuje wszystkie działania związane z realizacją tegoż programu. Zatem przepis zawarty w ust. 3 rozdziału 8 załącznika do uchwały, w zakresie,

w jakim obciąża kosztami właścicieli zwierząt, został podjęty nie tylko bez podstawy prawnej, ale wbrew jednoznacznemu brzmieniu art. 11a ust. 5 u.o.z. W ustawie o ochronie zwierząt nie przewidziano możliwości przerzucenia albo zwrotu takich kosztów ani w całości, ani w części na właściciela zwierzęcia.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 10 kwietnia 2019 r. (sygn. akt II SA/Ke 44/19, CBOSA) wyjaśniono, że: (...) z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt wynika, że zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich odławianie należy do zadań własnych gmin, a zgodnie z art. 11a ust. 5 tej ustawy, koszty realizacji programu ponosi gmina. Zaskarżony zapis został więc umieszczony w programie nie tylko bez podstawy prawnej, ale wbrew jednoznacznym brzmieniu art. 11a ust. 5 omawianej ustawy. W ustawie o ochronie zwierząt nie przewidziano możliwości przerzucenia albo zwrotu w trybie administracyjnym takich kosztów ani w całości, ani w części na właściciela zwierzęcia uznanego za bezdomne. Pogląd ten zasadny jest tym bardziej, jeśli weźmie się pod uwagę art. 7 ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt, formułujący możliwość obciążenia kosztami utrzymania zwierzęcia właściciela, od którego zwierzę czasowo odebrano. Nie oznacza to, że gmina nie może dochodzić od właściciela zwrotu świadczenia (dochodzenie takich należności może odbywać się jednak tylko na drodze postępowania cywilnego). Natomiast właściwą podstawą do rozstrzygnięcia o kosztach wyłapania i umieszczenia w schronisku zwierzęcia, które zostało pozostawione bez należytej opieki nie może być akt prawa miejscowego, ponieważ może on być wydany wyłącznie w takim zakresie, jaki przewiduje ustawa. W ustawie o ochronie zwierząt brak jest zaś stosownej regulacji umożliwiającej gminie przyjęcie w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt jakichkolwiek zasad związanych ze zwrotem kosztów, które gmina poniosła w związku z realizacją programu (por. także wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 listopada 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 722/17, CBOSA).

Kolejno, w ust. 2 rozdziału 7 załącznika do uchwały, Rada Miejska postanowiła: „Usypianie ślepych miotów dotyczy również wolno żyjących kotów. Każdy mieszkaniec Miasta i Gminy może uśpić ślepy miot i po dostarczeniu faktury wykonania eutanazji będzie w 100% finansowane przez Miasto i Gminę”.

Powyższy zapis ma charakter ogólnikowy i niejasny, co w konsekwencji może wprowadzać w błąd jego adresatów. Z zapisu przede wszystkim nie wynika wprost, czy mieszkańcy gminy mogą wykonywać zabieg uśpienia ślepych miotów na koszt gminy w przypadku zwierząt bezdomnych, kotów wolnożyjących czy też zwierząt posiadających właściciela. Zdanie pierwsze może sugerować, że kwestionowany ust. 2 dotyczy kotów

wolnożyjących, jednak należy mieć na uwadze, że w rozdziale 3 załącznika do uchwały wskazano, że opiekę nad kotami wolnożyjącymi sprawują wolontariusze, wpisani na listę w Urzędzie Miasta i Gminy. W związku z tym, zapis można również zinterpretować, jako możliwość usypiania na koszt gminy ślepych miotów, w przypadku zwierząt posiadających właściciela. Jest on zatem nieprecyzyjny już u podstawy. Ponadto, nie wynika z niego, u jakiego lekarza weterynarii zabieg miałby zostać wykonany. Niewystarczające jest przy tym, wskazanie w ust. 1 rozdziału 8 konkretnego lekarza weterynarii, bo z brzmienia ust. 2 wynika obowiązek dostarczenia faktury, na podstawie której gmina zwróci koszty wykonania zabiegu. Można zatem błędnie założyć, że aby uzyskać zwrot kosztów wykonania zabiegu, nie ma znaczenia miejsce jego wykonania oraz przez kogo będzie wykonany, a sam fakt przedstawienia faktury.

Wątpliwości co do interpretacji powyższego zapisu są więc znaczne, a warto podkreślić, że programy opieki nad zwierzętami powinny zawierać regulacje konkretne i jasne w odbiorze dla adresatów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 15 lutego 2022 r., (sygn. akt. II SA/Ol 1074/21, LEX nr 3320038) wskazał: *Zaznaczyć należy w tym miejscu, że "Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt" - co wielokrotnie i zgodnie podkreśla się w orzecznictwie, mając na uwadze celowościową wykładnię art. 11a u.o.z., potrzebę należytej i rzeczywistej ochrony zwierząt, periodyczny charakter programu i zaledwie roczny okres jego obowiązywania - musi mieć charakter wykonawczy, konkretny oraz być dostosowany do warunków lokalnych. Nie można więc mu nadawać charakteru ogólnych ram, które dopiero wymagałyby dalszej konkretyzacji. Program to plan działania, w ramach którego powinien zostać określony konkretny sposób działania, a czynności, do których zobowiązana jest gmina, muszą być wykonywane przez podmioty znane i zidentyfikowane, czyli w sposób zorganizowany i zaplanowany. Wykonawczy charakter programu nie zostanie zachowany, jeżeli nie określi się w nim sposobu postępowania w ramach realizacji poszczególnych zadań, pominie się w nim wskazanie konkretnych podmiotów realizujących objęte programem zadania oraz nie wskaże się konkretnych środków finansowych i sposobu ich wydatkowania na poszczególne zadania wskazane w programie. Nie realizuje wykonawczego charakteru programu tym bardziej nieokreślenie w programie konkretnego podmiotu, któremu powierzono realizację konkretnych, wyszczególnionych zadań, objętych programem. Ustalenie w programie w sposób skonkretyzowany wykonawców programu, podmiotów zobowiązanych do wykonywania poszczególnych czynności przewidzianych w programie, ma istotne znaczenie, ponieważ stanowi o faktycznym zabezpieczeniu przez radę*

gminy wykonania poszczególnych, zleconych przez ustawodawcę zadań. Spełnia ustawowy cel dążenia do zapewnienia rzeczywistej, a nie pozorowanej 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 czy nieprecyzyjne określenie konkretnych podmiotów realizujących program pozbawia wydany akt prawa miejscowego charakteru wykonawczego i konkretnego, a w konsekwencji uniemożliwia w praktyce skuteczną realizację zadań ustawowych, znajdujących konkretyzację w programie (por. wyroki WSA w Bydgoszczy z 16 października 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 605/19, WSA w Warszawie z 26 lutego 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 886/19 - dostępne na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl).

Podkreślić należy również, że uchwała w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Odrzywół w 2025 roku stanowi akt prawa miejscowego. W świetle konstytucyjnej regulacji źródeł prawa (art. 87 – art. 94 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) nie ulega wątpliwości, iż akt prawa miejscowego jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, a więc aktem o charakterze normatywnym, zawierającym normy generalne i abstrakcyjne, o zasięgu lokalnym (tj. obowiązującym na obszarze działania organów, które go ustanowiły), rangi podustawowej, stanowionym na podstawie i w granicach ustaw, wymagającym ogłoszenia. Zapisy programu powinny być zatem jasne i czytelne dla adresatów i w sposób kompleksowy powinny regulować poszczególne kwestie.

Do najistotniejszych wymagań, sformułowanych wobec aktów prawa miejscowego, należy zasada określoności przepisów prawa oraz zasada jasności i klarowności tych przepisów. Są to postulaty wynikające z zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji, wywiedzionej przez Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego, określonej w art. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 358/08, jak również wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2000 r. sygn. Kp 9/09, z dnia 11 stycznia 2000 r. sygn. K 7/99, z dnia 21 marca 2001 r. sygn. K 24/00, z dnia 29 października 2003 r. sygn. K 53/02, oraz z dnia 21 lutego 2006 r. sygn. K 1/05).

Należy również zwrócić uwagę na zapis zawarty w ust. 1 pkt 8 rozdziału 10 załącznika do uchwały – gdzie posłużono się pojęciem nieznanym ustawie o ochronie zwierząt, tj. pojęciem „zwierząt bezpańskich”, podczas gdy prawidłowym byłoby użycie określenia

„zwierząt bezdomnych”. Organ nadzoru zwraca uwagę na obowiązek stosowania nazewnictwa znanego ustawie.

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi: *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.*

Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa: *Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 1358/22, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*). W doktrynie wskazuje się, że istotnym naruszeniem prawa jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide*: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/