



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 11 maja 2023 r.

Poz. 4016

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.508.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 642/2023 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Siemianowice Śląskie w 2023 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 8 w zw. z ust. 4 oraz ust. 5 i ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 572), dalej jako „ustawa”, w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 marca 2023 r. Rada Miasta Siemianowic Śląskich podjęła uchwałę Nr 642/2023 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Siemianowice Śląskie w 2023 roku, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Siemianowice Śląskie w 2023 roku”, dalej jako „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 kwietnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

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.*

Ponadto ustawodawca przewidział określony tryb postępowania organu wykonawczego gminy, który musi poprzedzać podjęcie uchwały w oparciu o ww. unormowania. Przede wszystkim należy mieć na względzie art. 11a ust. 7 ustawy, który stanowi, iż *Projekt programu, o którym mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania:*

- 1) *właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii;*
- 2) *organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy;*
- 3) *dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.*

Jak wynika z pisma Prezydenta Miasta Siemianowice Śląskie z dnia 5 kwietnia 2023 r. znak RK.6140.0002.2023 projekt Programu został przekazany do zaopiniowania powiatowemu lekarzowi weterynarii oraz związkowi łowieckiemu. Ponadto wskazano, że w Gminie nie działa żadna organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona zwierząt (zgodnie z informacją przekazaną przez Pełnomocnika ds. Organizacji Pozarządowych).

Zwrócenie się o wydanie opinii do podmiotów, o których mowa w art. 11a ust. 7 ustawy, uznać należy za obligatoryjny element postępowania zmierzającego do podjęcia przez organ stanowiący gminy uchwały w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Wskazane w ustawie podmioty powinny bowiem mieć możliwość wypowiedzenia się co do regulacji zawartych w programie. W analizowanym przypadku nie dopełniono wymogu przedłożenia projektu programu do zaopiniowania organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy. Należy zaznaczyć, iż brak jest jakichkolwiek ustanowionych w ustawie wyjątków od tak ustalonej reguły, w tym nie przewidziano okoliczności, przy zaistnieniu których wójt byłby zwolniony od obowiązku wystąpienia o opinię do wskazanych organizacji. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych nawet brak działającej na terenie gminy organizacji społecznej, czy też brak wiedzy organów gminy, co do powyższej kwestii, nie zwalnia z realizacji obowiązku wskazanego w ustawie. Przyjmie się, że za działającą na terenie gminy należy uznać każdą organizację, która swoim zakresem działania obejmuje jej obszar i w tym kontekście jej siedziba nie ma żadnego znaczenia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 2 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 79/22, LEX nr 3360112, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21, opubl. LEX nr 3291941).

Z treści § 1 ust. 1 Programu wynika, że *Gmina Siemianowice Śląskie zapewnia opiekę bezdomnym zwierzętom poprzez umieszczanie ich w schronisku dla bezdomnych zwierząt, prowadzonym przez Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce, Oddział w Chorzowie, ul. Opolska 36, 41-500 Chorzów*, które zajmuje się również poszukiwaniem właścicieli dla bezdomnych zwierząt (§ 5 ust. 1 Programu). Wskazane Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami jest stowarzyszeniem działającym na rzecz zwierząt (KRS: 0000154454), zatem już z treści Programu wynika, że w Mieście działa organizacja społeczna, która mogłyby zaopiniować projekt Programu, co więcej uczestniczy w realizacji tego Programu.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że Miasto nie wypełniło obowiązku wynikającego z art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy, tj. nie przekazało projektu programu do zaopiniowania organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze Gminy. Stanowi to istotne naruszenie art. 11 ust. 7 pkt 2 ustawy i jest podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, jako podjętej bez zachowania pokreślonej przepisami prawa procedury.

Dalej, organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

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. Rada gminy zobowiązana jest do określenia w programie wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów.

Przechodząc do treści analizowanego Programu, wskazać należy, że Rada w sposób nieprawidłowy wypełniła delegację z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, zgodnie z którym Program obejmuje *zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt*. Rada podjęła próbę realizacji ww. delegacji w § 8 Programu, w którym przyjęła:

1. *Gmina Siemianowice Śląskie zapewnia opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.*

2. *Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt bezdomnych realizuje podmiot wymieniony w § 1 ust. 1 załącznika do uchwały we współpracy z lekarzem weterynarii.*

3. *Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt wolno żyjących (dzikich) realizuje podmiot prowadzący leśne pogotowie: „LEŚNE POGOTOWIE” Jacek Wąsiński ul. Tadeusza Kościuszki 70, 43-190 Mikołów.*

Rada ograniczyła realizację ww. zadania do zwierząt bezdomnych oraz zwierząt wolno żyjących (dzikich). Tymczasem w treści art. 11a ust. 8 ustawy mowa o zwierzętach, zatem zarówno zwierzętach bezdomnych, wolno żyjących (dzikich), jak i posiadających właściciela (w tym gospodarskich). *Ratio legis* wskazanego przepisu ustawy jest takie, aby każde poszkodowane zwierzę znalazło natychmiastową pomoc lekarską, bez zwłoki wynikającej np. z konieczności poszukiwania właściciela zwierzęcia (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1503/17, opubl. LEX nr 2707516). Rada powinna zatem wskazać podmiot, który zapewni wszystkim zwierzętom całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, wraz ze wskazaniem wysokości środków finansowych na realizację tego zadania wobec wszystkich zwierząt.

Ponadto Rada w sposób niezgodny z prawem wyznaczyła w § 8 ust. 2 Programu podmiot realizujący opisane zadanie w zakresie zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt bezdomnych. Rada wskazała, że zadanie to *realizuje podmiot wymieniony w § 1 ust. 1 załącznika do uchwały we współpracy z lekarzem weterynarii*. W § 1 ust. 1 załącznika do uchwały mowa o *schronisku dla bezdomnych zwierząt, prowadzonym przez Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce, Oddział w Chorzowie, ul. Opolska 36, 41-500 Chorzów*. Zgodnie z art. 11a ust. 4 ustawy *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, obowiązkową 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia z 10 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 924/21, opubl. LEX nr 3269248).

Bez znaczenia pozostaje wskazanie przez Radę, że schronisko będzie realizowało to zadanie *we współpracy z lekarzem weterynarii*. Rada gminy, w celu wypełnienia normy przepisu art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, powinna wskazać *expressis verbis* konkretny podmiot realizujący ustawowy nakaz zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Skoro podmiotem tym nie może być schronisko, należy wskazać konkretny podmiot uprawniony do realizacji omawianego zadania. Podkreślić też trzeba, że wskazanie w uchwale konkretnego podmiotu zobowiązanego do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych spełnia też ważną rolę informacyjną. Pozwala bowiem natychmiast po zdarzeniu drogowym przekazać zwierzę, które w jego wyniku ucierpiało, do wskazanej lecznicy weterynaryjnej lub do określonego lekarza weterynarii, w celu zapewnienia opieki (wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Go 117/17, publ. LEX nr 2275199). Ograniczenie się do ogólnego wskazania lekarza weterynarii współpracującego ze Schroniskiem nie spełnia powyższych wymogów.

Reasumując, Rada naruszyła art. 11a ust. 2 pkt 8 w zw. z ust. 4 ustawy, co przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości, jako niewypełniającej delegacji ustawowej.

W ocenie organu nadzoru Rada nie dokonała również wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania Programu. W § 9 Programu wskazano, co następuje:

1. Środki finansowe na realizację zadań wynikających z niniejszego programu zostały zabezpieczone w budżecie Gminy Siemianowice Śląskie na 2023 rok na kwotę nie mniejszą niż 294 720,00 zł i zostaną wydatkowane w następujących kwotach:

1) 183 000,00 zł – na przyjmowanie bezdomnych zwierząt (psów i kotów) z terenu Gminy Siemianowice Śląskie i przechowywanie ich w schronisku dla bezdomnych zwierząt oraz zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem bezdomnych zwierząt (psów i kotów);

2) 1 000,00 zł – usypianie ślepych miotów w schronisku;

3) 18 000,00 zł – kastracja i sterylizacja zwierząt przyjeżdżających do schroniska;

4) 60 000,00 zł – na odławianie bezdomnych zwierząt wraz z ich transportem do wskazanego schroniska dla bezdomnych zwierząt oraz zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem bezdomnych zwierząt;

5) 15 000,00 zł – na zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt wolno żyjących (dzikich);

6) 3 000,00 zł – na zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym;

7) 9 720,00 zł – na usługę sterylizacji albo kastracji kotów wolno żyjących;

8) 5 000,00 zł – na zakup karmy dla kotów wolno żyjących.

2. Środki, o których mowa wyżej będą wydatkowane w zależności od zaistniałych potrzeb, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Wymaga podkreślenia, że przez określenie sposobów wydatkowania środków przeznaczonych na realizację programu, o którym mowa w art. 11a ust. 5 ustawy, należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Koniecznym jest więc co najmniej dokonanie podziału tych środków na poszczególne zadania ujęte w programie (jako że to stanowi o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem). Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwi faktycznie wykonanie poszczególnych zadań.

Tymczasem w niniejszym Programie środki na finansowanie zadania: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt (§ 9 ust. 1 pkt 1 Programu) oraz odławianie bezdomnych zwierząt (§ 9 ust. 1 pkt 4 Programu), ujęto łącznie z środkami przeznaczonymi na finansowanie części zadania zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Ujęcie kwoty na finansowanie ww. zadań w sposób łączny z innym zadaniem nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego zapisu uchwały nie wynika, w jakiej wysokości będzie finansowane omawiane zadanie programowe – co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym.

Ponadto Rada nie zapewniła środków finansowych na pełną realizację zadania polegającego na opiece nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy i które zostało uregulowane w § 2 Programu. W § 9 ust. 1 pkt 7 i 8 Programu Rada zapewniła środki na kastrację albo sterylizację kotów wolno żyjących i zakup karmy dla nich, pomijając przekazywanie domków dla kotów wolno żyjących, o którym mowa w § 2 ust. 1 Programu, co świadczy o braku rzeczywistej realizacji tej części zadania.

Wątpliwości organu nadzoru budzi również brak zapewnienia środków finansowych na poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Organ nadzoru wskazuje jednak, że możliwa jest bezkosztowa realizacja tego zadania, o ile rzeczywiście Miasto nie przewiduje poniesienia żadnych wydatków na jego realizację.

Konkludując, Rada Miasta w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków, co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 1 i ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 listopada 2021 r. sygn. akt II SA/Gl 1202/21, opubl. LEX nr 3291560).

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 29 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1280/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: *W art. 11a ust. 5 u.o.z. ustawodawca użył sformułowania „program zawiera” wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Wskazuje to jednoznacznie na konieczność zamieszczenia obu wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu. Jest to więc norma o charakterze iuris cogentis i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie w uchwale, prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości. Lokalny prawodawca zobowiązany został zatem przepisem art. 11a ust. 5 u.o.z. nie tylko do wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań program, ale także do określenia sposobu ich wydatkowania. Użyte przez ustawodawcę określenie "sposób wydatkowania" środków finansowych, oznacza przedstawienie w programie, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. Czym innym jest wskazanie sposobów realizacji celów programu, a czym innym konkretne i jednoznaczne ustalenie w ramach przewidzianych środków sposobów ich wydatkowania, które z oczywistych względów powinny być zgodne z celami i przyjętymi założeniami programu. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Koniecznym jest więc co najmniej dokonanie podziału tych środków na poszczególne zadania ujęte w programie (jako że to stanowi o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem) i określenie jak będą one rozdysponowywane. Narusza art. 11a ust. 5 u.o.z. pozostawianie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tegoż sposobu w zawieranych umowach. Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami (por. również wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17, z dnia 6 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 703/20, z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20, z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 29 września 2015 r., sygn. akt II SA/Op 253/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 485/18; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach: z dnia 30 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 932/20, z dnia 12 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 851/20, z dnia 19 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 1202/21).*

W kwestii wypełnienia delegacji ustawowej wątpliwości organu nadzoru budzi również sposób wypełnienia delegacji z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy w zakresie dokarmiania wolno żyjących kotów. Jak wynika z § 2 ust. 6 Programu: *Karma dla kotów wydawana będzie w czwartym kwartale 2023 roku. Koty dokarmiane będą calorocznie w miejscach wskazanych na Karcie Karmiciela.* Wskazany zapis nie zapewnia realizacji dokarmiania kotów wolno żyjących w okresie objętym Programem, tj. w 2023 roku, skoro karma ma być wydawana dopiero IV kwartale tego roku. Ponadto zadanie to zostało przekazane wyłącznie karmicielom wpisanym do rejestru. Zachodzi obawa, że w przypadku braku osób chętnych do pełnienia tej funkcji w roku objętym Programem, zadane to nie zostanie zrealizowane. Takie ograniczenie kręgu osób (podmiotów) odpowiedzialnych za dokarmianie kotów wolno żyjących będzie zatem możliwe tylko w przypadku, w którym na terenie Miasta działają karmiciele wpisani do rejestru w momencie podejmowania programu.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości. Rada przekroczyła delegację ustawową z art. 11a ust. 1 ustawy:

- w § 1 ust. 4 Programu – w akcie prawa miejscowego nie powinno zamieszczać się zapisów o charakterze nienormatywnym ani o charakterze informacyjnym, a jako taki należy zakwalifikować § 1 ust. 4 Programu;

- w § 2 ust. 4 Programu w zakresie, w jakim wskazano elementy Karty Karmiciela – program to uchwała, która w swoich zapisach powinna wyznaczać w sposób jasny i wyczerpujący konkretne kierunki działania organów gminy. Program to plan, układ zamierzonych czynności, założenia, cele działania (por. Słownik języka polskiego pod red. E. Sobol Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r. s. 753). Zatem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt to roczny plan zamierzonych czynności, bądź założeń, celów działania. Program ma charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Z kolei organem wykonującym program jest organ wykonawczy gminy (tu: Prezydent Miasta). Zdaniem organu nadzoru Rada upoważniona jest do określenia planu i sposobu realizacji zadania opieki nad wolno żyjącymi kotami, wskazania konkretnych czynności podejmowanych w ramach tego zadania. Określenie jednak zakresu danych, które powinna zawierać Karta Karmiciela, powinno zostać pozostawione organowi wykonującemu Program, który będzie prowadził rejestr karmicieli i odpowiadała za przetwarzane w tym rejestrze dane na zasadach określonych w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz. U. UE. L z 2016 r. Nr 119 poz. 1 ze zm.). Tym podmiotem jest Prezydent Miasta, będący administratorem przetwarzanych w Urzędzie Miasta danych. Zatem kwestie dotyczące zakresu tych danych, o ile przepisy ustawowe nie upoważniają do jego ustalenia Rady, powinny być ustalane przez Prezydenta Miasta.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że „istotne” naruszenie prawa stanowi uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa materialnego oraz prawa ustrojowego, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). 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. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu 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; 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 642/2023 Rady Miasta Siemianowice Śląskich z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Siemianowice Śląskie w 2023 roku – 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**