



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 kwietnia 2024 r.

Poz. 2971

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.244.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 kwietnia 2024 r.

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

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr BR.0007.64.396.2024 Rady Gminy Gaszowice z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gaszowice w 2024 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 i 2 w zw. z ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 lutego 2024 r. Rada Gminy Gaszowice podjęła uchwałę Nr BR.0007.64.396.2024 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gaszowice w 2024 roku, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi Program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gaszowice w 2024 roku, dalej jako „Program”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 marca 2024 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) *obligatoryjną 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.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że 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. 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.

Treść §12 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Ww. regulacji Programu Rada wskazała, że:

*§ 12. Koszty realizacji zadań.*

*1. Koszty realizacji zadań określonych w niniejszym Programie ponosi gmina.*

*2. W związku z realizacją Programu, w budżecie gminy na 2024 rok zabezpieczono środki w wysokości 51.300,00 zł., z czego:*

*3. Zakłada się wydatkowanie środków w następujący sposób:*

*1) na zapewnienie opieki nad bezdomnymi zwierzętami – 23.500,00 zł,*

*2) na odławianie bezdomnych zwierząt – 12.500,00 zł,*

*3) na obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt przebywających w schronisku – 10.000,00 zł,*

*4) na poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt – 400,00 zł,*

*5) na realizację zakupu karmy dla kotów wolno żyjących – 400,00 zł,*

*6) na realizację zadań w zakresie zapewnienia miejsca i opieki dla zwierząt gospodarskich umieszczonych na określony czas we wskazanym gospodarstwie rolnym – 1.000,00 zł,*

*7) na realizację zadania zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – 3.000,00 zł,*

*8) na usypianie ślepych miotów – 500,00 zł.*

*4. Środki, o których mowa w ust. 2 i 3 wydatkowane będą:*

*1) na podstawie zawartych umów,*

*2) na podstawie oświadczeń w formie pisemnej,*

*z zachowaniem warunków określonych w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, w tym w ustawie Prawo zamówień publicznych.*

Rada przepisem § 12 ust. 1 Programu postanowiła, że *Koszty realizacji zadań określonych w niniejszym Programie ponosi gmina.* Przepis ten jest zbędny i równocześnie stanowi powtórzenie art. 11a ust. 5 ustawy. Należy podkreślić, że ustawodawca obciążył gminę kosztami realizacji programu i rada nie jest upoważniona do dokonywania powtórzeń ustawowych. Ponadto wymaga podkreślenia, że przez określenie *sposób wydatkowania środków* na finansowanie Programu należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Koniecznym jest więc co najmniej

dokonywanie podziału tych środków na poszczególne zadania ujęte w programie (jako że to stanowi o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem). Organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z art. 11a ust. 5 zd. 2 ustawy *koszty realizacji programu ponosi gmina*. W ustawie brak jest przepisu upoważniającego radę gminy do obciążenia jakimikolwiek kosztami wynikającymi z uchwalonego programu jakiegokolwiek inny niż gmina podmiot. Powyższe oznacza, że rada powinna do każdego z zadań Programu przypisać środki finansowe przeznaczone na realizację każdego z tych zadań.

Zdaniem organu nadzoru Rada nie wskazała środków finansowych na realizację zadania dotyczącego opieki nad wolno żyjącymi kotami (poza dokarmianiem) – co wobec obligatoryjności tego zadania, czyni wydatkowanie środków finansowych na realizację Programu niekompletnym. Brak zaplanowania przez Radę środków finansowych wydatkowanych na ww. zadanie świadczy o braku jego rzeczywistej realizacji. Zadanie zapewnienia opieki nad wolno żyjącymi kotami jest zadaniem obligatoryjnym Programu, co oznacza, że brak zapewnienia środków finansowych na jego realizację przesądza o stwierdzeniu nieważności uchwały w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 5 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP.

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 wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań programu, 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).*

Konkludując, Rada w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo sposobu wydatkowania środków finansowych na realizację programu, co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru Rada nie określiła ponadto, jakie inne działania w ramach opieki nad wolno żyjącymi kotami, poza dokarmianiem, Gmina będzie realizować i w jaki sposób. Ustawa nie zawiera legalnej definicji pojęcia „opieka”. Posiłkując się zatem powszechną definicją tego pojęcia – przez którą rozumie się m.in. zaspokajanie potrzeb, których jednostka nie umie, nie może lub nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić, żeby zachować równowagę biologiczną i psychiczną, przeżyć, zachować zdrowie, jakość życia, zapewnić prawidłowy rozwój, dojrzałość i ciągłość gatunku (por. SJP), należy stwierdzić, że rozumienie pojęcia „opieka nad kotami wolno żyjącymi” będzie się sprowadzało do zapewnienia zwierzęciu niezbędnych warunków egzystencjonalnych, zgodnie z potrzebami gatunku i z uwzględnieniem specyficznego trybu życia tych

zwierząt. Są to wszelkie czynności, pozwalające na zachowanie u zwierzęcia (lecz tylko w niezbędnym zakresie), odpowiedniego stanu fizycznego i psychicznego. W jej zakres będzie wchodziło zatem niewątpliwie zapewnienie w trudnych okresach niezbędnego wyżywienia, ale i też ochrona przed nie sprzyjającymi warunkami klimatycznymi, jak również podstawowa opieka weterynaryjna. Tymczasem takich regulacji w uchwale brak – co oznacza, że regulacje uchwały są niepełne.

Przepisem § 5 Programu Rada Gminy przewidziała, że Gmina Gaszowice zapewnia i organizuje opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie poprzez:

1) zakup i wydawanie karmy karmicielom kotów wolno żyjących w okresie zimowym, kiedy występują temperatury ujemne i w okresie letnim, kiedy występują susze,

2) podejmowanie interwencji w sprawach kotów wolno żyjących przy udziale organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt.

Przepisem § 5 pkt 2 załącznika do uchwały Rada ogólnie wskazała, że będą podejmowane w sprawach kotów wolno żyjących interwencje. Rada nie dookreśliła, na czym te interwencje miałyby polegać i zakres jakich spraw miałyby one obejmować. Nie jest też dookreślone, w jaki sposób miałyby one przebiegać. Tym samym nie jest możliwym stwierdzenie, że „interwencje”, o których mowa w uchwale to element opieki nad kotami wolnożyjącymi – określenia której wymaga art. 11a ust. 1 pkt 2 ustawy.

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 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; 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr BR.0007.64.396.2024 Rady Gminy Gaszowice z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gaszowice w 2024 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 up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**