



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 maja 2024 r.

Poz. 3525

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.373.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXIV/803/24 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Piekary Śląskie w 2024 roku”, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.).

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 marca 2024 r. Rada Miasta Piekary Śląskie podjęła uchwałę Nr LXXIV/803/24 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Piekary Śląskie w 2024 roku”. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Piekary Śląskie w 2024 roku stanowi załącznik do uchwały, dalej jako „Program”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona 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.*

Treść § 19 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt w związku z art. 7 Konstytucji RP. W ww. przepisie Rada postanowiła, iż: *Środki finansowe na realizację zadań wynikających z niniejszego programu zapewnione są w budżecie gminy w następujących kwotach:*

- 1) *koszty związane z zapewnieniem zwierzętom miejsca w schronisku: 71 300,00 zł;*
- 2) *koszty związane ze sterylizacją, kastracją, szczepieniem oraz elektronicznym znakowaniem w schronisku: 38 500,00 zł;*
- 3) *koszty związane z poszukiwaniem właścicieli dla bezdomnych zwierząt: 7 300,00 zł;*
- 4) *koszty związane z zapewnieniem całodobowej opieki weterynaryjnej: 12 100,00 zł;*
- 5) *koszty związane z zakupem i posadowieniem w wyznaczonych miejscach domków dla kotów: 2 000,00 zł;*
- 6) *koszty związane z transportem, przetrzymywaniem i opieką weterynaryjną zwierząt dzikich uczestniczących w zdarzeniach drogowych: 55 500 zł;*
- 7) *koszty związane z wylapywaniem zwierząt bezdomnych: 40 535,00 zł;*
- 8) *koszty związane ze sterylizacją i kastracją kotów wolno żyjących: 14 000,00 zł;*
- 9) *koszty związane z usypianiem ślepych miotów: 500,00 zł;*
- 10) *koszty związane z leczeniem kotów wolno żyjących oraz zwierząt bezdomnych: 4 500,00 zł;*
- 11) *koszty związane z elektronicznym znakowaniem (czipowaniem) psów: 1 000,00 zł;*
- 12) *koszty związane z opieką nad zwierzętami gospodarskimi: 2 040,00 zł;*
- 13) *koszty związane z dokarmianiem wolno żyjących kotów: 3 000,00 zł.*

Zdaniem organu nadzoru wymienionym wyżej przepisem Rada nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. W przepisie § 19 pkt 2 Programu Rada wskazała jedną kwotę łączną dla kilku zadań, a mianowicie: sterylizacja i kastracja, szczepienie oraz elektroniczne znakowanie w schronisku. Ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla wielu zadań nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego przepisu uchwały (§ 19 pkt 2 Programu) nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe – co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym. Wymaga podkreślenia, że 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). 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.

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).*

W niniejszej sprawie w dniu 25 kwietnia 2024 r. pismem znak BRM.0711.1.3.3034 do organu nadzoru wpłynęły wyjaśnienia Prezydenta Miasta Piekary Śląskie, wskazujące że: (...) *treść przepisu § 19 pkt 2 Programu spełnia wymóg „wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania”, a tym samym nastąpiło powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania.*

*Powyższe wynika z faktu, iż Gmina Piekary Śląskie dnia (...) zawarła umowę nr (...) w przedmiocie realizacji usługi: „Przyjmowanie do schroniska bezdomnych psów i kotów z terenu miasta Piekary Śląskie w roku 2024”, w której – jak wynika z treści § 9 ust. 1 tejże Umowy - nie określono odrębnie kosztów sterylizacji i kastracji, szczepienia oraz elektronicznego znakowania w schronisku, lecz koszt tej usługi ustalono w oparciu o „zryczałtowane ceny jednostkowe”, szczegółowo określone w treści przywołanego przepisu.(...) *treść § 19 tegoż Programu zawiera konkretne i jednoznaczne ustalenie, w ramach przewidzianych środków, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w Programie, w maksymalnym, możliwym do ustalenia stopniu szczegółowości.**

W ocenie organu nadzoru złożone wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione z przyczyn szczegółowo wykazanych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia. Pominięcie określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych celów Programu, a w konsekwencji brak wskazania, czy na dany cel przeznaczono jakiegokolwiek środki, stanowi istotne naruszenie prawa.

Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 lipca 2020 r., sygn II OSK 703/20: „w przepisie art. 11a ust. 5 ustawy ustawodawca użył sformułowania: „program zawiera”. Wskazuje to jednoznacznie na konieczność zamieszczenia 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”.

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXIV/803/24 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Piekary Śląskie w 2024 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**