



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 maja 2024 r.

Poz. 3721

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.380.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 maja 2024 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXVII/594/2024 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Pietrowice Wielkie w 2024 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 oraz 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 25 marca 2024 r. Rada Gminy Pietrowice Wielkie przyjęła uchwałę Nr LXVII/594/2024 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Pietrowice Wielkie w 2024 roku, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Pietrowice Wielkie w 2024 roku*, dalej jako „Program”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 kwietnia 2024 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) *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.

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 § 12 pkt 1-pkt 7 Programu (prawidłowo powinien być oznaczony jako § 12 ust. 1 pkt 1-pkt 7) nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 5 ustawy. W powyższej regulacji Programu wskazano, co następuje:

*§ 12. Na realizację zadań wynikających z niniejszego Programu przewidziano środki w kwocie: 95.000,00 zł, w tym:*

*1) schronisko: 60.000,00 zł, w tym:*

*a) na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt – kwota: 45.000,00 zł,*

*b) na usypianie ślepych miotów – kwota: 5.000,00 zł ,*

*c) na obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt z obszaru Gminy, przebywających w schronisku – kwota: 10.000,00 zł,*

*2) na opiekę weterynaryjną kotów wolno żyjących: 7.000,00 zł,*

*3) na całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt: 4.500,00 zł*

*4) na zapewnienie miejsc dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym: 5.000,00 zł*

*5) na dokarmianie wolno żyjących kotów: 3.000,00 zł*

*6) na interwencyjne wylapywanie bezdomnych zwierząt i dowóz do schroniska: 5.500,00 zł*

*7) rezerwa na nieprzewidziane wydatki: 5.000,00 zł*

*2. Środki wymienione w ust. 1 zostaną wydatkowane z działu 900, rozdziału 90013 i rozdziału 90095.*

W ocenie organu nadzoru w wymienionym wyżej § 12 [ust. 1] pkt 1-pkt 7 Programu Rada Gminy nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Nieujęcie kwoty na realizację obowiązkowego zadania Programu polegającego na poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt stanowi niewypełnienie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 5 ustawy. Należy zaznaczyć, że nieprzypisanie określonych środków na realizację przedmiotowego zadania powoduje, że treść Programu będzie nieczytelna dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. W tym miejscu 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 stanowi to 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. Przedmiotowy program jest podejmowany corocznie zatem z jego treści wprost powinno wynikać, w jakiej wysokości przewiduje się finansowanie poszczególnych

zadań objętych programem w tym okresie, w tym wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

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, prowadzi 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; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach: z dnia 20 grudnia 2023 r., sygn. akt II SA/Ke 663/23, z dnia 31 stycznia 2024 r., sygn. akt II SA/Ke 735/23).*

Dodatkowo należy wskazać, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 19 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 1202/21 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) zaznaczył, że: *Przedstawionej wyżej oceny nie mogą zmienić wyjaśnienia skarżącej Gminy wskazującej na brak możliwości ustalenia wysokości kwoty przeznaczonej na poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt jako czynności niepowodującej kosztów stricte powiązanych z tym zadaniem, a to w sytuacji gdy zadanie w tym względzie zostało wyartykułowane jako odrębne w art. 11a ust. 1 u.o.z. i w konsekwencji środki na jego realizację powinny być zgodne z treścią ust. 5 tego przepisu określone oddzielnie. Nadto Sąd nie podziela zapatrywania, że prawidłowo wypełnienie przez Gminę obowiązku polegającego na poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt jest realizowane bezkosztowo (co nie zostało zresztą w żaden bliżej konkretny sposób przez skarżącą uzasadnione). Przykładowo należy w tym względzie chociażby wskazać, że zadanie to może być m.in. realizowane przez dokonywanie różnych ogłoszeń, z czym może być związany obowiązek ponoszenia pewnych kosztów.*

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Pietrowice Wielkie 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. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Organ nadzoru również zaznacza, że § 3 pkt 2-pkt 5 Programu został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenia art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 1-pkt 8 ustawy. Rada Gminy w powyższej regulacji Programu wskazała, że:

§ 3. *Ilekroć w uchwale jest mowa o:*

2) *zwierzętach bezdomnych* – należy przez to rozumieć zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd przebywały,

3) *zwierzętach domowych* – należy przez to rozumieć zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza,

4) *zwierzętach gospodarskich* – rozumie się przez to zwierzęta gospodarskie w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich,

5) *kotach wolno żyjących* – należy przez to rozumieć zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka.

W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do zdefiniowania ww. pojęć. 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” (tekst jedn. 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 „zwierząt bezdomnych” (art. 4 pkt 16 ustawy), „zwierząt domowych” (art. 4 pkt 17 ustawy) oraz „zwierząt gospodarskich” (art. 4 pkt 18 ustawy), zatem Rada Gminy nie jest upoważniona do definiowania tych pojęć (jak również ich modyfikowania). Ustawodawca posługuje się pojęciem „kotów wolno żyjących” (np. art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy) przy czym go nie definiuje, co oznacza, że organ stanowiący gminy również nie posiada kompetencji do jego definiowania. W kontekście § 149 ww. rozporządzenia, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do nadawania znaczenia ww. pojęciom, bez wyraźnej delegacji ustawowej, a jak wynika z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 1-pkt 8 ustawy takie prawo nie zostało dane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego.

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 LXVII/594/2024 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Pietrowice Wielkie 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**