



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 kwietnia 2024 r.

Poz. 2689

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.216.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 marca 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 513/LII/2024 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 26 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Woźniki w 2024 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.), dalej jako *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 lutego 2024 r. Rada Miejska w Woźnikach podjęła uchwałę Nr 513/LII/2024 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Woźniki w 2024 roku.

Załącznik do uchwały stanowi *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Woźniki w 2024 roku*, dalej jako: *Program*.

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

Wskazana uchwała została prawidłowo doręczona organowi nadzoru w dniu 27 lutego 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.*

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.

W toku oceny przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, tj. opieki nad wolno żyjącymi kotami. Próbę realizacji tej delegacji Rada podjęła w § 5 Programu, w którym wskazała:

1. Sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, realizowane jest na terenie Gminy poprzez:

a) zakup i wydawanie karmy społecznym opiekunom (karmicielom) kotów, którzy zarejestrowani są przez Gminę;

b) finansowanie leczenia zwierząt w przypadku zaistnienia nagłej potrzeby, w ramach umowy zawartej z zakładem leczenia zwierząt;

2. Akcja sterylizacji i kastracji wolno żyjących kotów obejmuje:

a) wylapanie wolno żyjących kotów przez społecznych opiekunów (karmicieli) kotów;

b) dostarczenie wylapanych kotów do Przychodni Weterynaryjnej ZWIERYNIEC ul. Ligonia 14 42-660 Kalety, gdzie poddane zostaną zabiegom sterylizacji i kastracji;

c) zapewnienie opieki kotom po wykonaniu zabiegu sterylizacji lub kastracji przez okres niezbędny do rehabilitacji zwierzęcia;

d) wypuszczenie po okresie rehabilitacji zwierząt po zabiegu do miejsc z których zostały zabrane.

Biorąc pod uwagę treść normatywną ww. przepisu uchwały należy stwierdzić, że zadanie Gminy Woźniki polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianiu sprowadza się do: zakupu i wydawania karmy społecznym opiekunom (karmicielom) kotów wolno żyjących, finansowania leczenia zwierząt w przypadku zaistnienia nagłej potrzeby.

Należy stwierdzić, że Rada nie zawarła w uchwale konkretnych zasad w zakresie dokarmiania kotów wolno żyjących. Nie wskazała np.: zasad, na jakich karma będzie wydawana społecznym opiekunom kotów wolnożyjących, w jaki sposób będą oni realizować obowiązek dokarmiania i co w przypadku, gdy go realizować nie będą – uchwała nie określa sposobu monitorowania wykonania tychże obowiązków przez społecznych opiekunów. Z uchwały nie wynika też, w jakich konkretnie przypadkach, będzie następowało dokarmianie wolno żyjących kotów. Tym samym nie sposób ustalić, zaistnienie jakich okoliczności, będzie rodziło po stronie Gminy obowiązek dokarmiania wolno żyjących kotów. Wskazać również należy, iż Rada powierzając realizację zadania polegającego na dokarmianiu wolno żyjących kotów wyłącznie społecznym opiekunom (karmicielom), nie wskazała, w jaki sposób zadanie to będzie realizowane, w przypadku, gdy w Gminie nie będzie osób chętnych do społecznej opieki nad tymi zwierzętami. Przyjęte przez Radę regulacje nie wypełniają zatem w sposób prawidłowy delegacji ustawowej, bowiem może dojść do sytuacji, w której dokarmianie kotów nie będzie w ogóle zrealizowane.

Ponadto, Rada przewidując w ramach zadania polegającego na zapewnieniu opieki nad wolno żyjącymi kotami – leczenie zwierząt nie określiła żadnych zasad postępowania w niniejszej sytuacji, m.in. nie wskazała

kto będzie wyłapywał wolno żyjące koty wymagające leczenia, do którego zakładu leczenia będą dostarczane, co się stanie z nimi po zakończeniu leczenia. Ponadto, Rada powinna również wskazać wprost w § 5 pkt 1 lit. b Programu, iż finansowanie dotyczy leczenia wolno żyjących kotów, a nie „leczenia zwierząt”. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jako akt prawa miejscowego winien zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Niedopuszczalne jest również ogólne określenie, iż finansowanie leczenia następuje w przypadku „nagłej potrzeby”. Z takiego sformułowania nie wynika, jaki to są „nagłe potrzeby.”

Poza powyższymi ogólnymi wskazaniami Rada, jako formy opieki nad wolno żyjącymi kotami, przewidziała również działania polegające na przeprowadzaniu akcji sterylizacji i kastracji wolno żyjących kotów (§ 5 pkt 2 Programu). Zdaniem organu nadzoru działania te nie wchodzą w zakres opieki nad wolno żyjącymi kotami. Ustawa nie zawiera wprawdzie legalnej definicji pojęcia „opieka”. Posiłkując się jednak 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 niesprzyjającymi warunkami klimatycznymi, jak również podstawowa opieka weterynaryjna. Zaznaczyć przy tym należy, że w pojęciu „opieka” nie będą się mieściły natomiast zabiegi weterynaryjno-chirurgiczne, jakimi jest sterylizacja i kastracja tychże zwierząt.

Reasumując, zdaniem organu nadzoru, zapisy zawarte w § 5 Programu nie mogą być uznane za prawidłową realizację delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Program powinien zawierać konkretne działania, które będą miały na celu sprawowanie opieki na wolno żyjącymi kotami. Brak skonkretyzowania tych zadań skutkuje nieprawidłowym wypełnieniem delegacji ustawowej stanowiącym istotne naruszenie prawa.

Zdaniem organu nadzoru, dokonując analizy treści Programu, wskazać należy również, że § 12 Programu nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy. Przywołany § 12 Programu stanowi, co następuje:

1. Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone są w budżecie Gminy w wysokości 56 781,27 zł.

2. Środki finansowe wydatkowane będą w następujący sposób:

- a) na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt – 11 483,87 zł;*
- b) na opiekę nad kotami wolnożyjącymi, w tym ich dokarmianie – 1 500,00 zł;*
- c) na odławianie bezdomnych zwierząt, w tym poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku – 32 200,00 zł;*
- d) na sterylizację albo kastrację kotów wolnożyjących – 1 000,00 zł*
- e) na usypianie ślepych miotów – 500,00 zł;*
- f) na zapewnienie opieki zwierzętom gospodarskim – 1 697,40 zł;*
- g) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom, które brały udział w zdarzeniach drogowych – 8 400 zł.*

3. W miarę realizacji zadań i potrzeb, przewiduje się możliwość zwiększenia środków na ten cel w trakcie roku budżetowego.

W opinii organu nadzoru Rada Miejska nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla wielu zadań nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiej regulacji Programu (§ 12 pkt 2 lit. c) w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe (w § 12 pkt 2 lit. c Programu łącznie określono finansowanie zadań: odławianie bezdomnych zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz obowiązkowa sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku dla zwierząt) – 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 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).*

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 513/LII/2024 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 26 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Woźniki 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