



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 kwietnia 2023 r.

Poz. 3489

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.433.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 kwietnia 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 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 414/LXIV/23 Rady Gminy Świerklany z dnia 22 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Świerklany w 2023 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 i 3 w zw. z ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 572 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 22 marca 2023 r. Rada Gminy Świerklany podjęła uchwałę Nr 414/LXIV/23 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Świerklany w 2023 roku. Załącznik do uchwały stanowi Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Świerklany na rok 2023, dalej jako „Program”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 marca 2023 r.

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

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1-3 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.*

*Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie.*

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.*

Zdaniem organu nadzoru, uchwalony 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.

Rada Gminy przepisem § 1 uchwały postanowiła, co następuje:

*Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Świerklany na rok 2023 w brzmieniu określonym w załączniku do niniejszej uchwały.*

W ocenie organu nadzoru przepis ten nie zawiera treści normatywnych i narusza zasady prawidłowej legislacji – nie stanowi wypowiedzi zdaniokształtnej. Z treści przepisu uchwały powinno wynikać, że Program został przez Radę uchwalony, wprowadzony lub przyjęty.

Organ nadzoru zauważa, że wskazana wysokość środków finansowych w § 14 Programu przeznaczonych na jego realizację nie koresponduje ze sposobem wydatkowania tych środków określonych w § 15 Programu. Z § 14 Programu wynika, że Rada zabezpieczyła w budżecie Gminy Świerklany na realizację Programu kwotę 47.071,00 zł. Tymczasem łączna kwota wynikająca ze zsumowania środków finansowych wskazanych w § 15 Programu na sfinansowanie wymienionych w tym przepisie zadań to kwota 50.749,00 zł. W ocenie organu taki sposób redagowania przepisów uchwały narusza zasady prawidłowej legislacji i wynikającej z niej jasności prawa. *Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Ponadto treść § 15 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy. W ww. regulacji Programu Rada wskazała, iż: Sposób wydatkowania środków, o których mowa w § 14, przedstawia się następująco:

- 1) *przyjmowanie bezdomnych zwierząt do schroniska – 20.000,00 zł;*
- 2) *zapewnienie opieki i usług weterynaryjnych – 10.000,00 zł;*
- 3) *odławianie zwierząt bezdomnych – 8.400,00 zł;*
- 4) *opieka nad wolno żyjącymi kotami – 10.840,00 zł;*
- 5) *zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich – 1.000,00 zł;*
- 6) *poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt – 509,00 zł.*

Zdaniem organu nadzoru, wymienionym wyżej przepisem Rada Gminy 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 Programu (§ 15 pkt 2) w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe – co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym. Łączne określenie środków na szeroko rozumianą opiekę i usługi weterynaryjne nie wypełnia delegacji ustawowej. Ponadto Rada nie wskazała wysokości środków na zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, usypianie ślepych miotów oraz dokarmianie wolno żyjących kotów. Brak tych regulacji oznacza, że Rada nie przewidziała wysokości środków finansowych na wszystkie zadania określone w Programie.

Wymaga podkreślenia, że przez określenie *sposób 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).*

Konkludując, Rada w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo sposobu wydatkowania środków finansowych na realizację programu, co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 2 i 3 w zw. z ust. 5 ustawy. Niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

Przyjmując program opieki nad zwierzętami bezdomnymi, uchwała powinna określać konkretne schronisko dla zwierząt, z podaniem jego nazwy i adresu, a także skonkretyzować pozostałe podmioty wykonujące zadania na podstawie uchwały poprzez wskazanie gospodarstwa rolnego i lekarza weterynarii (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 11 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1344/15). Podnieść należy, iż krótki (roczny) termin obowiązywania przedmiotowego programu uzasadnia skonkretyzowanie jego treści dostosowanej do warunków i okoliczności występujących i przewidywanych w danym roku, a nie nadawanie mu wyłącznie charakteru ogólnych ram, które będą wymagały dalszej konkretyzacji. Tymczasem Rada w programie nie wskazała adresu konkretnego schroniska, do którego należy przewozić bezdomne zwierzęta, zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy. W ocenie organu nadzoru § 6 Programu o następującej treści: *1. Gmina zapewnia umieszczenie bezdomnych zwierząt w schronisku dla zwierząt w drodze umowy zawartej pomiędzy Gminą Świerklany, a Towarzystwem Opieki nad Zwierzętami w Polsce Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt w Chorzowie*, nie wypełnia delegacji ustawowej.

Rada gminy na podstawie upoważnienia ustawowego określonego przepisem art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy zobligowana jest do określenia w Programie kwestii opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. Tymczasem unormowaniem § 7 Programu Rada przewidziała, że:

1. *Opiekę nad wolno żyjącymi kotami na terenie gminy realizuje się przy współpracy z organizacjami społecznymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt.*

2. *Zapewnienie dokarmiania wolno żyjących kotów w okresie zimowym realizuje się poprzez zakup i wydawanie karmy dla kotów organizacjom społecznym.*

Należy stwierdzić, że Rada nie zawarła w uchwale konkretnych zasad w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi. Przepis § 7 ust. 1 Programu nie normuje żadnych reguł postępowania w ramach wykonywania opieki nad wolno żyjącymi kotami.

Jak stwierdził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 16 stycznia 2020 r.: *Zdaniem Sądu przepis art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy nakładający na gminę obowiązek zapewnienia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym poprzez ich dokarmianie, wymaga takiego dookreślenia na poziomie regulacji lokalnej, która umożliwi realne wykonanie ustanowionego w nim zadania. Oznacza to, że rada gminy ma obowiązek skonkretyzowania tego postanowienia nie tylko poprzez wskazanie działań, jakie w zakresie danego zadania miałyby być podejmowane, ale również podmiotów odpowiedzialnych za umożliwienie ich realizacji. Wprawdzie Sąd dostrzega, że w ostatnim ze wspomnianych aspektów ustawodawca – odmiennie niż to uczynił np. w pkt 7 art. 11a ust. 2 ustawy – nie przewidział wprost konieczności wskazania konkretnego podmiotu odpowiedzialnego za realizację wskazanego w tym przepisie zadania z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, to jednak nie stanowi to argumentu a contrario za tym, by stosownej regulacji w takim względzie zabrakło na gruncie zakwestionowanego postanowienia skarżonego Planu. Jego brak czyni bowiem przepis nader ogólnym, a wręcz blankietowym, co uniemożliwia jego adresatom, a więc de facto całej społeczności gminy, jego skuteczne zastosowanie. Wobec tego, że kwestia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym polegająca na ich dokarmianiu, została zaliczona do elementów obligatoryjnych kontrolowanej uchwały, to nieuregulowanie tej kwestii, czy też – co miało miejsce w niniejszym przypadku – niepełne uregulowanie tego zagadnienia jest istotną wadą prawną i uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.* (sygn. akt IV SA/Wa 2541/19, LEX nr 3059199, por. także wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2020 r., IV SA/Wa 2532/19, LEX nr 3059267). Jak słusznie zwrócił uwagę NSA w wyroku z 30.07.2019 r., (sygn. akt II OSK 1754/18, LEX nr 2706464) Tym samym uchwała nie realizuje w pełni delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy.

Ponadto Rada w § 8 ust. 3 Programu wskazała konkretny referat Urzędu Gminy – Referat Drogownictwa i Utrzymania Terenów Gminnych podejmujący działania związane z wykonaniem programu. Regulacja taka nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia przedmiotowej uchwały. Tymczasem wykonawcą programu jest wójt. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Tak więc to do organu wykonawczego gminy należy wykonanie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy oraz określenie wykonawców programu. Wójt Gminy określając sposób wykonania uchwały winien wyznaczyć osoby (Referaty Urzędu) odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z tego aktu. Mając powyższe na uwadze powyższa regulacja Programu wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

Rada Gminy Świerklany realizując upoważnienie ustawowe wynikające z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy przepisem § 9 pkt 2 Programu postanowiła, że *Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt realizowane jest poprzez: promocję adopcji zwierząt prowadzonej przez schronisko i organizacje pozarządowe, których statutowym celem jest ochrona zwierząt.*

W żaden sposób nie dookreślono również, w jaki sposób miałyby przebiegać promocja adopcji bezdomnych zwierząt, czy np. poprzez: stronę internetową, wolontariuszy, portale społeczne i imprezy zewnętrzne.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca

2017 r., sygn. akt , wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 414/LXIV/23 Rady Gminy Świerklany z dnia 22 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Świerklany w 2023 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**