



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 maja 2023 r.

Poz. 4245

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.558.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 maja 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIV/496/2023 Rady Gminy Suszec z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Suszec w 2023 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 572), dalej jako „ustawa”, w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2023 r. Rada Gminy Suszec podjęła uchwałę Nr LIV/496/2023 w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Suszec w 2023 roku, dalej jako „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 kwietnia 2023 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 obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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. 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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. 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.

W toku oceny przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej.

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.

Przechodząc do treści analizowanej uchwały, w pierwszej kolejności wskazać należy, że w § 7 uchwały, tj. *Finansowanie programu*, nie wypełniono delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 5 ustawy. W § 7 uchwały wskazano, co następuje:

Finansowanie programu

1. *Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone są w budżecie Gminy Suszec na rok 2023 w wysokości 51.700,00 zł, które będą wydatkowane w następujący sposób:*

1) *wylapywanie bezdomnych zwierząt, dojazd na miejsce wskazane przez zamawiającego lub upoważnione służby w tym po godzinach pracy urzędu i w dni wolne od pracy i dostarczenie ich do schroniska, zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom z terenu Gminy w Schronisku – kwota – 44.000,00 zł, w tym:*

a) *cena jednostkowa za wylapanie, transport, przyjęcie, pobyt i utrzymanie (w tym opieka weterynaryjna) jednego bezdomnego zwierzęcia (suki) w schronisku powyżej 14 dni (do dnia zdjęcia go z ewidencji) – 2.021,00 zł;*

b) *cena jednostkowa za wylapanie, transport, przyjęcie, pobyt i utrzymanie (w tym opieka weterynaryjna) jednego bezdomnego zwierzęcia (psa) w schronisku powyżej 14 dni (do dnia zdjęcia go z ewidencji) – 1.821,00 zł;*

c) *cena jednostkowa za wylapanie, transport, przyjęcie, pobyt i utrzymanie (w tym opieka weterynaryjna) jednego bezdomnego zwierzęcia (psa i suki) w schronisku do 14 dni – 383,00 zł;*

d) *cena jednostkowa za wylapanie, transport, przyjęcie, pobyt i utrzymanie (w tym opieka weterynaryjna) jednego bezdomnego zwierzęcia (kota) w schronisku (do dnia zdjęcia go z ewidencji) – 994,00 zł;*

e) stała miesięczna kwota ryczałtu za gotowość do wylapywania oraz wylapywanie bezdomnych zwierząt wraz z transportem do schroniska – 1.845,00 zł,

2) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt bezdomnych – 1.800,00 zł,

3) dokarmianie kotów wolno żyjących – 1.200,00 zł,

4) kastracja lub sterylizacja zwierząt bezdomnych w tym kotów wolnożyjących – 1.200,00 zł,

5) opieka weterynaryjna w punkcie, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt. 2 – 1.000,00 zł,

6) usypianie ślepych miotów zwierząt bezdomnych w tym utylizacja zwłok zwierzęcych – 500,00 zł,

7) zapewnienie opieki w gospodarstwie rolnym bezdomnym zwierzętom gospodarskim, w tym: utrzymanie, karmienie, pielęgnacja, zapewnienie opieki weterynaryjnej – 2.000,00 zł

2. Środki finansowe, o których mowa w § 7 wydatkowane będą poprzez zlecenia jednostkowe podmiotom wymienionym w § 2 ust. 2, 3, 7, 10 w ramach łączących gminę z tymi podmiotami umów.

Wymaga podkreślenia, że przez określenie *sposób wydatkowania* środków finansowych przeznaczonych na realizację programu 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). 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 jakimkolwiek inny niż gmina podmiot. Powyższe oznacza, że rada powinna do każdego z zadań programu przypisać środki finansowe przeznaczone na realizację każdego z tych zadań.

Tymczasem w niniejszej uchwale (§ 7 ust. 1 pkt 1 uchwały) łącznie uregulowano środki na finansowanie odławiania bezdomnych zwierząt, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy oraz zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy. Ujęcie kwoty na finansowanie wyżej wskazanych zadań w sposób łączny nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego zapisu uchwały nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane omawiane zadania programowe – co czyni program w tym zakresie nietransparentnym. Tym bardziej, iż z treści § 2 ust. 2-4 uchwały wynika, że ww. zadania realizują różne podmioty.

Dalej, wskazać należy, że Rada wymienionym wyżej przepisem § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały nie zapewniła środków finansowych na pełną realizację zadania zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, tj.: nie przewidziano środków finansowych na zapewnienie wszystkim bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Rada w § 7 ust. 1 pkt 1 Programu wskazała środki finansowe na zapewnienie miejsca w schronisku dla *suki, psa i kota*, pomijając zapewnienie miejsca w schronisku dla innych zwierząt bezdomnych, np. królik, świnka morska, fretka, co oznacza brak rzeczywistej realizacji programu w zakresie zapewniania miejsca w schronisku dla innych niż pies i kot zwierząt.

Nie w pełni zapewniono również środki finansowe na:

- opiekę nad wolno żyjącymi kotami;

- wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich;

- zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Środki finansowe na opiekę nad wolno żyjącymi kotami przewidziano w § 7 ust. 1 pkt 3 i 4 uchwały, w których uwzględniono dokarmianie kotów wolno żyjących oraz ich kastrację i sterylizację, podczas gdy w § 3 uchwały, poza ww. formami opieki nad kotami wolno żyjącymi, przewidziano również stwarzanie warunków bytowania w miejscach schronienia kotów wolno żyjących, w tym zapewnienie i utrzymanie drewnianych budek, zapewnienie pomocy weterynaryjnej rannym kotom, podejmowanie interwencji w przypadku choroby, ocenę stanu zdrowia tych zwierząt. Powyższe pominięcie świadczy o braku rzeczywistej realizacji tej części zadania.

W tym miejscu wskazuje również na niejasne brzmienie § 7 ust. 1 pkt 4 uchwały, w którym przewidziano środki finansowe na zadanie *kastracja lub sterylizacja zwierząt bezdomnych w tym kotów*

wolnożyjących. Z powyższego sformułowania wynika, że koty wolno żyjące mieszczą się w pojęciu zwierząt bezdomnych, co jest niezgodne z art. 4 pkt 21 ustawy, zgodnie z którym przez „zwierzęta wolno żyjące (dzikie)” – rozumie się zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. Zgodnie natomiast z art. 4 pkt 17 i 18 ustawy można wyróżnić:

- „zwierzęta bezdomne” – 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 pozostawały;

- „zwierzęta domowe” – rozumie się przez to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza.

Z powyższego wynika, że koty wolnożyjące nie są zwierzętami bezdomnymi, jak przyjęto w § 7 ust. 1 pkt 4 uchwały. Ponadto nie każdy kot jest zwierzęciem wolno żyjącym. Koty domowe, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka winny być zatem traktowane jako zwierzęta bezdomne.

Mając powyższe na uwadze, zapis § 7 ust. 1 pkt 4 uchwały jest wewnętrznie sprzeczny, co prowadzi do jego niejasności, czy wolą Rady było objęcie jego zakresem kotów wolnożyjących, czy kotów bezdomnych. Formułowanie zapisów uchwały w sposób nieprecyzyjny i niejasny, pozostawiający wątpliwości co do ich treści, godzi w zasadę jasności prawa wyprowadzoną z art. 2 Konstytucji RP. Adresat uchwały nie może domyślać się, co było intencją uchwałodawcy.

Niezależnie od powyższego, również przyjęcie, że § 7 ust. 1 pkt 4 uchwały obejmuje koty wolno żyjące, prowadzić musi do stwierdzenia jego niezgodności z art. 11a ust. 5 ustawy, bowiem z treści uchwały nie wynika, aby zabiegami sterylizacji i kastracji były objęte koty wolno żyjące, co oznacza że Rada przewidziała środki na zadanie nieobjęte programem. Ponadto niedopuszczalne jest określenie w sposób łączny środków finansowych na różne zadania programowe, tj. obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt oraz opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w którym mieści się sterylizacji i kastracja kotów wolno żyjących (jeśli Rada zdecydowałaby się zamieścić ją w treści programu). Takie działanie, jak już wyżej wskazywano, czyni program w tym zakresie nietransparentnym, bowiem nie wskazuje, jaka kwota jest rozdysponowana na poszczególne zadania.

Dalej, w § 7 ust. 1 pkt 7 uchwały Rada określiła środki finansowe na *zapewnienie opieki w gospodarstwie rolnym bezdomnym zwierzętom gospodarskim, w tym: utrzymanie, karmienie, pielęgnacja, zapewnienie opieki weterynaryjnej*. Tym samym Rada w sposób nieuprawniony, ograniczyła zakres zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, uregulowanego w § 2 ust. 7 uchwały, wyłącznie do bezdomnych zwierząt gospodarskich, podczas gdy w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy mowa jest o wszystkich zwierzętach gospodarskich. Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy Rada obowiązana jest do uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a zatem celem programu jest nie tylko zapewnienie opieki zwierzętom bezdomnym, ale również zapobieganie bezdomności zwierząt. Tym samym, skoro ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy nie określił wprost, że wskazanie gospodarstwa rolnego ma dotyczyć wyłącznie bezdomnych zwierząt gospodarskich, Rada nie jest uprawniona do dokonania takiego zawężenia. Do wyznaczonego gospodarstwa powinny trafiać wszystkie zwierzęta gospodarskie, bez względu na przyczynę ich sytuacji kryzysowej (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 924/21, opubl. LEX nr 3269248). Zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, obejmuje np. zwierzęta gospodarskie czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji organu wykonawczego gminy, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy. Zatem Rada zobligowana jest zatem do zapewnienia środków finansowych na realizację całego ww. zadania i nie może pominąć zwierząt gospodarskich innych niż bezdomne.

Podobne uwagi należy odnieść do § 7 ust. 1 pkt 2 uchwały, w którym przeznaczono środki finansowe na *zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt bezdomnych*. Rada ograniczyła zakres zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, uregulowanego w § 2 ust. 10 uchwały, wyłącznie do bezdomnych zwierząt, podczas gdy w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy mowa jest o wszystkich zwierzętach, które ucierpiały w zdarzeniach drogowych. Chodzi o wszystkie zwierzęta zarówno bezdomne, wolno żyjące, posiadające właściciela, jak i dzikie. *Ratio legis* wskazanego przepisu ustawy jest takie, aby każde poszkodowane zwierzę znalazło natychmiastową pomoc lekarską, bez zwłoki wynikającej np. z konieczności poszukiwania właściciela (wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt

II OSK 1503/17, opubl. LEX nr 2707516). Rada pominęła zatem finansowanie ww. zadania w części dotyczącej zwierząt innych niż bezdomne.

Powyższe uchybienia świadczą o niewypełnieniu delegacji ustawowej z art. 11a ust. 5 ustawy, zgodnie z którym Rada zobligowana jest do określenia środków finansowych na realizację całości programu.

Wątpliwości organu nadzoru wzbudził również brak zapewnienia środków finansowych na poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. W związku z tym organ nadzoru zwrócił się do Wójta Gminy pismem z dnia 20 kwietnia 2023 r. nr NPII.4130.111.22.2023 o informację, czy poszukiwanie właścicieli dla zwierząt bezdomnych, tj. zadanie uregulowane w § 5 uchwały, jest realizowane bezkosztowo, czy też Gmina lub inny podmiot poniesie w 2023 r. koszty realizacji tego zadania. W odpowiedzi Wójt Gminy pismem z dnia 21 kwietnia 2023 r. poinformował, że zadanie to jest realizowane przez Gminę bezkosztowo, a *odnośnie innych podmiotów to Gmina nie posiada wiedzy*. Z § 5 uchwały wynika, że omawiane zadanie jest realizowane przez wskazaną w § 5 uchwały komórkę Urzędu Gminy (§ 5 pkt 2) oraz *wylapującego i schronisko dla zwierząt* (§ 5 pkt 1). Tym samym, w zakresie, w jakim zadanie będzie realizowane przez podmiot zewnętrzny wobec Gminy, Rada Gminy naruszyła art. 11a ust. 5 zd. 2 ustawy, przerzucając w sposób nieuprawniony koszty realizacji Programu na podmiot inny niż Gmina.

W końcu, należy zwrócić uwagę na § 7 ust. 1 pkt 5 uchwały, w którym przewidziano środki finansowe na zadanie: *opieka weterynaryjna w punkcie, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt. 2*. Tymczasem uchwała nie zawiera § 2 ust. 1 pkt 2. Paragraf 2 ust. 1 nie jest podzielony na punkty. W programie nie ma również mowy o zapewnianiu zwierzętom opieki weterynaryjnej w punkcie. Tym samym Rada przeznaczyła środki na zadanie, które nie jest realizowane w ramach programu, co również narusza art. 11a ust. 5 ustawy, który obliguje Radę do zapewnienia środków finansowych na realizację programu, a nie innych, nieobjętych programem zadań.

Konkludując, Rada Gminy Suszec w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków, co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 1 i ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 listopada 2021 r. sygn. akt II SA/GI 1202/21, opubl. LEX nr 3291560).

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, z dnia 19 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 1202/21).

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Rada w § 5 pkt 2 uchwały wskazała konkretną komórkę organizacyjną Urzędu Gminy Suszec, która będzie realizowała zadanie poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, tj. *Biuro Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu Gminy Suszec*. Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do nakładania na pracowników urzędu gminy konkretnych obowiązków. Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie wójt, gdyż zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Wymaga podkreślenia, że podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy i powierzenie jej wykonania wójtowi otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Wójt, określając sposób wykonania uchwały, winien wyznaczyć osoby odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z tego aktu. Zatem to Wójt jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu zadań zmierzających do realizacji programu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 1071/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Postanowienie, zgodnie z którym Rada nakłada na pracowników urzędu gminy konkretne zadania, jest zatem zbyt szczegółowe, a tym samym należy uznać, że Rada wykroczyła poza zakres delegacji z art. 11a ust. 1 ustawy i naruszyła konstytucyjną zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji RP).

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. 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. 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; 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIV/496/2023 Rady Gminy Suszec z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Suszec w 2023 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy