



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 kwietnia 2024 r.

Poz. 3357

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.311.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 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 LXIV/850/2024 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jaworzno w 2024 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako: *ustawa*.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 21 marca 2024 r. Rada Miejska w Jaworznie podjęła uchwałę Nr LXIV/850/2024 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jaworzno w 2024 roku, dalej jako: „uchwała”.

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

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

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. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej*

*podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

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.

Zdaniem organu nadzoru, Program w zakresie odnoszącym się do wymogu określenia środków finansowych przeznaczonych na jego realizację, nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 5 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. W § 14 Programu Rada Miejska w Jaworznie uregulowała że:

*Na realizację Programu w 2024 r. zabezpieczono w budżecie Gminy środki finansowe w wysokości 475.800,00 złotych (brutto), w tym na:*

- 1) *zapewnienie bezdomnym zwierzętom z terenu Jaworzna miejsca w schronisku (§ 4), sterylizację lub kastrację zwierząt w schronisku (§ 7), usypianie ślepych miotów w schronisku (§ 9 ust. 1) oraz poszukiwanie przez Schronisko właścicieli dla bezdomnych zwierząt (§ 8) – w kwocie 296.800,00 złotych;*
- 2) *odławianie zwierząt domowych i gospodarskich oraz ich transport do schroniska lub gospodarstwa rolnego (§ 6 ust. 2-4, §11 ust. 4) w kwocie 40.000,00 złotych;*
- 3) *zapewnienie zwierzętom gospodarskim miejsca w gospodarstwie rolnym (§ 10) w kwocie 20.000,00 złotych;*
- 4) *zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (§ 11 ust. 1 i 2) w kwocie 15.000,00 złotych;*
- 5) *kastrację i sterylizację oraz doraźne leczenie kotów wolno żyjących wraz z ich znakowaniem (§ 5 ust. 8, ust. 10), usypianie ślepych miotów (§ 9 ust. 2), znakowanie psów i kotów posiadających właścicieli (§12 ust. 1) oraz zapewnienie doraźnej opieki weterynaryjnej rannymi chorym kotom wolno żyjącym w tymczasowych domach opieki, prowadzonych przez organizacje społeczne (§ 5 ust. 2 pkt 2) w kwocie 70.000,00 złotych;*
- 6) *zakup karmy na sezonowe dokarmianie kotów wolno żyjących (§ 5 ust. 2 pkt 1) w kwocie 20.000,00 złotych oraz zakup mikroprocesorów w kwocie 4.000,00 złotych (§ 12 ust. 3);*
- 7) *działania edukacyjne (§ 13) oraz poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt przez organizacje społeczne, których celem statutowym jest ochrona zwierząt (§ 8 ust. 1 i 3) w kwocie 10.000,00 złotych.*

Zdaniem organu nadzoru przepisem § 14 Programu Rada nie dokonała prawidłowego podziału środków na poszczególne zadania. Za niezgodne z prawem należy uznać przeznaczenie jednej kwoty, która ma finansować kilka zadań programowych (§ 14 pkt 1, 5, 6 i 7 uchwały). Z kolei przepis art. 11a ust. 5 ustawy nakłada obowiązek dokładnego kreślenia sposobu wydatkowania tych środków, co w konsekwencji prowadzi do tego, że Program powinien określać daną sumę pieniężną przeznaczoną na realizację każdego z zadań osobno. Wobec czego podział środków dokonany przez Radę Miejską w Jaworznie należy uznać za wadliwy.

Z przepisu § 14 uchwały w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane wszystkie poszczególne zadania programowe. Zaznaczyć także należy, że ze względu na nieprawidłowe wypełnienie przez Radę delegacji z art. 11a ust. 5 ustawy, organ nadzoru nie może poprzestać jedynie na stwierdzeniu nieważności § 14 uchwały, gdyż podjęty Program nie zawierałby wtedy obligatoryjnego elementu, jakim jest obowiązek wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 stycznia 2019 r., sygn. akt: II SA/Bd 1280/18 wyjaśnił, że w ustawie o ochronie zwierząt 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 ustawy o ochronie zwierząt nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację wszystkich 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, rzetelne, prawidłowe 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 (tak również: wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt: II OSK 1001/17, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Go 485/18, CBOSA). Zatem Rada Miejska nie uregulowała prawidłowo wszystkich zagadnień, które ustawodawca uznał za istotne do zawarcia w programie, gdyż nie dokonała podziału środków finansowych na wszystkie poszczególne cele i zadania ujęte w Programie.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Gmina Jaworzno w piśmie z dnia 10 kwietnia 2024 r. wskazała, że uchwalając Program kierowała się zasadą wydatkowania publicznych środków finansowych w taki sposób, aby w miarę możliwości i zapotrzebowania pomóc jak największej ilości zwierząt. Zamiarem Gminy było dopasowanie ilości środków finansowych do realnego zapotrzebowania na konkretne zabiegi i inne czynności wykonywane w ramach Programu. Kwota przeznaczona na realizację uchwały została podzielona z uwzględnieniem podmiotów wykonujących dane zadania.

Ze stanowiskiem Gminy Jaworzno nie sposób się zgodzić. Zdaniem organu nadzoru podanie kwoty środków przeznaczonych dla kilku zadań łącznie nie czyni zadość wymogom z art. 11a ust. 5 ustawy. Zadaniem gminy jest określenie konkretnych kwot, które zostaną przeznaczona na realizację poszczególnych zadań programowych. Z kolei niedopuszczalne jest ich grupowanie z uwagi na to, że część zadań programowych jest realizowanych przez jeden podmiot. W sytuacji, w której na etapie wykonania Programu, okaże się, że koniecznym jest dokonanie odpowiednich przesunięć finansowych, należy dokonać zmiany uchwały. Nie można tej kwestii pozostawić do uznania Prezydentowi Miasta, który będzie odpowiedzialny za wykonanie uchwały. Po wtóre należy wskazać, że przepis art. 11a ust. 5 ustawy zobowiązuje do uregulowania w Programie nie tylko wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację, ale także sposobu wydatkowania tych środków, który będzie dokładny i precyzyjny.

Ponadto, jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 kwietnia 2023 r., sygn. I OSK 2341/22 (w sprawie ze skargi Gminy Jaworzno na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego stwierdzające nieważność uchwały Nr XLI/530/2022 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jaworzno w 2022 roku): *Rada nie wypełniła delegacji ustawowej, bowiem nie określiła konkretnego sposobu wydatkowania środków. Kwestionowany przepis pozostaje zatem w istotnej sprzeczności z treścią i celem przepisu art. 11a ust. 5 u.o.z. Rada nie określiła bowiem, jaka konkretnie kwota przeznaczona będzie na każde z poszczególnych zadań i czy w konsekwencji rzeczywiście każde z tych zadań będzie finansowane, a nie pozostanie jedynie fikcją. Pozostawiła w tym zakresie całkowitą dowolność podmiotom, które realizować będą poszczególne grupy zadań wskazanych w § 14, co sprzeczne jest z istotą cytowanego*

*przepisu. Z powyższych względów Sąd kasacyjny nie podziela stanowiska, że skoro w art. 11a ust. 5 ustawy mowa jest nie o wskazaniu środków na realizację poszczególnych zadań („działań”), ale na realizację programu jako pewnej całości („jego realizację”) wystarczające jest ogólne określenie środków dla kilku zadań, nawet jeżeli realizowane są przez ten sam podmiot (CBOSA).*

W ocenie organu nadzoru, 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 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).

W związku z powyższym Rada Miejska w Jaworznie nie wypełniła delegacji z art. 11a ust. 5 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa przesądzające o konieczności zakwestionowania legalności przedmiotowej uchwały. Wobec czego stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIV/850/2024 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jaworzno 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**