



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 maja 2024 r.

Poz. 3532

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.396.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 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 LXX.574.2024 Rady Miasta Wojkowice z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wojkowice”, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 marca 2024 r. Rada Miasta Wojkowice podjęła uchwałę Nr LXX.574.2024 w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wojkowice”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wojkowice”, dalej jako „Program”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 marca 2024 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.

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. Rada gminy zobowiązana jest do określenia w programie wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów.

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.

Przechodząc do treści analizowanego Programu, wskazać należy, że Rada w sposób nieprawidłowy wypełniła delegację z art. 11a ust. 5 ustawy, tj. wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu oraz sposób wydatkowania tych środków. Próbę realizacji tej delegacji Rada podjęła w rozdziale 5 Programu, tj. *Wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu oraz sposób wydatkowania tych środków*, w którym przyjęła:

§ 15.

1. *W budżecie Gminy, Rada Miasta Wojkowice zapewnia środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu.*

2. *Wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu oraz sposobu wydatkowania tych środków, w przypadku zadań powierzonych podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt:*

1) *Zadania powierzone podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt, zgodnie z zawartym porozumieniem międzygminnym, w trybie art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2023 r. poz. 40) – 42 244,00 zł (łącznie kwota dotacji), w tym:*

- a) *Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt – 31 118,00 zł.*
- b) *Obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku dla zwierząt – 10 274,00 zł.*
- c) *Usypianie ślepych miotów - 200,00 zł.*
- d) *Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt – 652,00 zł.*

2) *Rozliczenie przekazanej dotacji nastąpi na podstawie art. 250-252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2023 r. poz. 1270).*

3) *W budżecie Gminy na realizację zadań powierzonych podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt zabezpieczono łączną kwotę 45 000,00 zł.*

3. *Wskazanie wysokości pozostałych środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu oraz sposobu wydatkowania tych środków:*

- 1) *Odlawianie bezdomnych zwierząt i ich transport do schroniska – do 30 996,00 zł;*
- 2) *Zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym – do 9 564,48 zł;*
- 3) *Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – do 21 520,08 zł;*
- 4) *Opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie (zakup karmy) – do 5 000,00 zł;*
- 5) *Kastracja, sterylizacja kotów wolno żyjących – do 5 400,00 zł;*

6) *Działania edukacyjne – bez dodatkowych nakładów finansowych, w ramach wydatków na lokalną prasę.*

4. *Zadania będą realizowane do wysokości przewidzianych na ten cel w budżecie środków.*

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. Organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z art. 11a ust. 5 zd. 2 ustawy *koszty realizacji programu ponosi gmina*. Zapewnienie środków na każde z zadań ujętych w programie stanowi o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem.

Wskazać należy, że Rada wymienionym wyżej przepisem § 15 uchwały nie zapewniła środków finansowych na pełną realizację zadań obligatoryjnych Programu. W § 15 ust. 3 Programu Rada wskazała wyłącznie maksymalną kwotę na realizację następujących zadań:

- odławianie bezdomnych zwierząt;
- wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich;
- zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt;
- opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie.

Ponadto z § 15 ust. 4 Programu wynika, że *zadania będą realizowane do wysokości przewidzianych na ten cel w budżecie środków*. Podobne wskazanie zawiera § 7 ust. 2 Programu, zgodnie z którym: *Wysokość środków przeznaczonych na zakup karmy i przeprowadzenie zabiegów kastracji i sterylizacji ograniczona jest do wysokości środków przeznaczonych na ten cel w Programie i w budżecie Gminy*.

Powyższe oznacza, że Rada ustaliła górny limit kwot, powyżej których zadania te nie będą realizowane. Tymczasem wyżej wskazane zadania mają charakter zadań obligatoryjnych, co wynika z art. 11 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym *zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin* oraz art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2, 3, 7 i 8 ustawy, które wskazują ww. zadania, jako elementy obligatoryjne programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który uchwalany jest w celu realizacji obowiązku o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy. W ocenie organu nadzoru, niedopuszczalna jest sytuacja, w której po wyczerpaniu środków finansowych przeznaczonych na realizację wymienionych zadań Miasto odstępuje od ich wykonywania, np. przestaje odławiać bezdomne zwierzęta, czy też odmawia udzielenia pomocy zwierzętom poszkodowanym w zdarzeniach drogowych, itd. Są to zadania obowiązkowe Miasta, a rolą Rady Miasta jest zapewnienie środków finansowych zaplanowanych na pełną realizację Programu (wszystkich zadań) w danym roku wraz ze wskazaniem sposobu ich wydatkowania, tj. dokonaniem podziału środków na poszczególne zadania Programu. Co oczywiste, kwoty wskazane w Programie mają charakter szacunkowy, przez co dopuszczalne byłoby wskazanie, kwot „widełkowych”, czy nawet kwot minimalnych, jednakże sposób wskazania kwot musi zapewniać pełną realizację Programu. Wskazać należy również, że w przypadku gdy w czasie realizacji Programu okaże się, że przewidziane w nim kwoty są niewystarczające, możliwe jest dokonanie zmiany uchwały. Tymczasem Rada w niniejszym Programie przyjęła konstrukcję, zgodnie z którą po wyczerpaniu środków finansowych na dane zadanie, przestaje być ono realizowane. Powyższe stanowi naruszenie art. 11a ust. 5 w zw. z ust. 2 pkt 2, 3, 7 i 8 ustawy.

Dalej, zauważyć należy, że w § 15 ust. 2 pkt 1 Programu Rada określiła koszty zadań realizowanych przez schronisko na kwotę łączną 42244 zł, co rozbiła na zadania: zapewnienie miejsca bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, usypianie ślepych miotów, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Dalej, w § 15 ust. 2 pkt 3 Programu Rada wskazała, że *w budżecie Gminy na realizację zadań powierzonych podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt zabezpieczono łączną kwotę 45 000,00 zł*. Nie jest zatem jasne, jaką kwotę Rada zamierza przeznaczyć na realizację powyższych zadań, bowiem Program jest w tym zakresie wewnętrznie sprzeczny. Powyższe godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do*

treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. W ocenie organu nadzoru, powyższe stanowi naruszenie art. 11a ust. 5 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP, bowiem z treści Programu nie można ustalić, w jakiej wysokości środki finansowe zostały przeznaczone na jego realizację.

Konkludując, Rada Miasta w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu oraz sposobu wydatkowania tych środków, co stanowi naruszenie art. 11a ust. 1 i ust. 5 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP i jest podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Nie jest bowiem możliwe ustalenie woli Rady, co do kwot przeznaczonych na finansowanie Programu oraz sposobu ich wydatkowania.

Niezależnie od powyższego w uchwale stwierdzono również one nieprawidłowości.

Wskazać należy, że Rada w sposób nieprawidłowy wypełniła delegację z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, zgodnie z którym Program obejmuje *wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich*. Rada podjęła próbę realizacji ww. delegacji w § 5 pkt 4 (nieprawidłowo oznaczony jako ustęp) oraz w § 11 Programu. Zgodnie z § 5 pkt 4 Programu: *Opiekę nad bezdomnymi zwierzętami pochodzącymi z terenu Gminy, realizuje się poprzez:*

4. zapewnienie miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym, o którym mowa w § 11, do czasu przekazania ich właścicielowi lub odpowiednim jednostkom w celu ich dalszego chowu lub uboju.

Natomiast w § 11 Programu wskazano:

1. Wskazuje się, że miejscem zapewniającym schronienie, wyżywienie i opiekę dla bezdomnych zwierząt gospodarskich pochodzących z terenu Gminy jest gospodarstwo rolne: Przemysław Furgacz, Dobra 59, 42-436 Pilica.

2. Do zawiadomień o konieczności podjęcia interwencji, w przypadku zwierząt gospodarskich stosuje się postanowienia § 8 ust. 3.

W ww. przepisach Rada wskazała gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla *bezdomnych zwierząt gospodarskich*, a tym samym w sposób nieuprawniony zawężyła zakres przekazanego jej do realizacji zadania, bowiem powinna wskazać gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla wszystkich, a nie tylko bezdomnych, zwierząt 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 ww. regulacje kwestionowanej uchwały w kształcie zaproponowanym przez uchwałodawcę muszą zostać uznane za niewypełniającą w sposób wyczerpujący delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 7 ustawy.

Z podobnych przyczyn zakwestionować należy § 5 Programu. Jak wyżej wskazano delegacja z art. 11a ust. 1 ustawy obejmuje zapewnienie opieki nie tylko zwierzętom bezdomnym, ale również zapobieganie bezdomności zwierząt. Część elementów uchwały wymienionych w art. 11a ust. 2 ustawy powinna dotyczyć zwierząt innych niż bezdomne. W § 5 uchwały Rada przyjęła: *Opiekę nad bezdomnymi zwierzętami pochodzącymi z terenu Gminy, realizuje się poprzez:*

1. odlawianie bezdomnych zwierząt i ich transport do schroniska lub gospodarstwa rolnego;

2. umieszczanie bezdomnych zwierząt domowych w schronisku oraz zapewnienie im dalszej opieki;

3. promowanie prawidłowych postaw i zachowań człowieka w odniesieniu do zwierząt, edukację społeczeństwa w zakresie obowiązków, jakie spoczywają na właścicielach zwierząt domowych;

4. *zapewnienie miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym, o którym mowa w § 11, do czasu przekazania ich właścicielowi lub odpowiednim jednostkom w celu ich dalszego chowu lub uboju;*

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

W omawianym przepisie Rada uregulowała zatem zadanie z art. 11a ust. 7 ustawy (§ 5 pkt 4), które jak już wyżej wyjaśniono, dotyczy wszystkich zwierząt gospodarskich, nie tylko bezdomnych.

Ponadto w omawianym paragrafie uregulowano zadanie z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy (§ 5 pkt 5), tj. *zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, które również dotyczy nie tylko bezdomnych zwierząt, ale wszystkich poszkodowanych w zdarzeniach drogowych. Ratio legis* wskazanego przepisu ustawy jest takie, aby każde poszkodowane zwierzę znalazło natychmiastową pomoc lekarską, bez zwłoki wynikającej np. z konieczności poszukiwania właściciela zwierzęcia (wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1503/17, opubl. LEX nr 2707516; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 października 2023 r., sygn. akt II SA/Gl 1036/23, opubl. LEX nr 3618622).

Ponadto w § 5 pkt 3 Programu wskazano na edukację w zakresie obowiązków, jakie spoczywają na właścicielach zwierząt domowych.

Reasumując, § 5 Programu dotyczy nie tylko zwierząt bezdomnych, jak sugeruje to wprowadzenie do wyliczenia. Paragraf 5 Programu nie spełnia zatem standardów wynikających z art. 2 Konstytucji RP. Wskazanie we wprowadzeniu do wyliczenia *na opiekę nad bezdomnymi zwierzętami* powoduje wątpliwości, co do zakresu uregulowanych w uchwale, wymienionych wyżej zadań, czy dotyczą wyłącznie zwierząt bezdomnych, czy też obejmują wszystkie zwierzęta, o których mowa w ww. punktach art. 11a ust. 2 ustawy. Taki sposób sformułowania uchwały narusza art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 7 i 8 ustawy oraz art. 2 Konstytucji RP.

Dalej, wskazać należy, że w części regulacji Rada wyznaczyła konkretny Wydział Urzędu Miasta, tj. Wydział Inwestycji, Ochrony Środowiska i Gospodarki Lokalami Urzędu Miasta Wojkowice, do realizacji uregulowanych zadań. Tak:

- w § 7 ust. 1 pkt 2 lit. b Programu: *koty wolno żyjące będą dostarczane do zakładu leczniczego przez zarejestrowanych, społecznych opiekunów po wcześniejszym uzyskaniu skierowania na zabieg, wystawionego przez Wydział Inwestycji, Ochrony Środowiska i Gospodarki Lokalami Urzędu Miasta Wojkowice;*

- w § 8 ust. 3 Programu: *Wszelkie zawiadomienia o konieczności podjęcia interwencji dotyczące bezdomnych zwierząt (również zwierząt, które ucierpiały w wyniku zdarzeń drogowych) należy zgłaszać do Wydziału Inwestycji, Ochrony Środowiska i Gospodarki Lokalami Urzędu Miasta Wojkowice (w godzinach pracy Urzędu) pod numerem telefonu (32)760-20-94 wew. 26. W pozostałych godzinach zawiadomienia o konieczności podjęcia interwencji należy zgłaszać pod alarmowym numerem telefonu 722-362-367;*

- w § 16 ust. 1 i 2 Programu: *1. Osoba pełniąca funkcję tzw. opiekuna społecznego, który zamierza opiekować się (dokarmiać) kotami wolno żyjącymi, zobowiązana jest do rejestracji złożyć deklarację do Wydziału Inwestycji, Ochrony Środowiska i Gospodarki Lokalami Urzędu Miasta Wojkowice, zawierającą imię i nazwisko, adres zamieszkania, nr telefonu, informacje na temat miejsca przebywania kotów wolno żyjących, ich liczby i formy sprawowanej opieki oraz podpisaną klauzulę informacyjną o przetwarzaniu danych osobowych zawartych we wniosku dla potrzeb realizacji Programu.*

2. Osoba pełniąca funkcję tzw. opiekuna społecznego, który zamierza wykonać zabieg sterylizacji, kastracji kotów wolno żyjących zobowiązana jest uzyskać skierowanie na taki zabieg do zakładu leczniczego, z którym Gmina posiada zawartą umowę na świadczenie usług weterynaryjnych, wystawione przez Wydział Inwestycji, Ochrony Środowiska i Gospodarki Lokalami Urzędu Miasta Wojkowice.

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 (tu: Burmistrz), określając sposób wykonania uchwały, winien wyznaczyć osoby odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z tego aktu. Zatem to Burmistrz 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 Miasta konkretne zadania, jest zatem zbyt szczegółowe, a tym samym należy uznać, że Rada wykroczyła poza zakres delegacji z art. 11a ust. 1 ustawy.

Dalej, wskazać należy, że § 16 ust. 1 Programu, w zakresie jakim wskazuje, jakie dane zawierać powinna deklaracja społecznego opiekuna, wykracza poza delegację z art. 11a ust. 1 ustawy. Program to uchwała, która w swoich zapisach powinna wyznaczać w sposób jasny i wyczerpujący konkretne kierunki działania organów gminy. Program to plan, układ zamierzonych czynności, założenia, cele działania (por. Słownik języka polskiego pod red. E. Sobol Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r. s. 753). Zatem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt to roczny plan zamierzonych czynności, bądź założeń, celów działania. Program ma charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Z kolei organem wykonującym program jest organ wykonawczy gminy (tu: Burmistrz Gminy). Zdaniem organu nadzoru Rada upoważniona jest do określenia planu i sposobu realizacji zadania opieki nad wolno żyjącymi kotami, wskazania konkretnych czynności podejmowanych w ramach tego zadania. Określenie jednak zakresu danych, które powinna zawierać deklaracja społecznego opiekuna, powinno zostać pozostawione organowi wykonującemu Program, który będzie dokonywał czynności rejestracji opiekunów i odpowiadał za przetwarzane w związku z tym dane na zasadach określonych w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz. U. UE. L z 2016 r. Nr 119 poz. 1 ze zm.). Tym podmiotem jest Burmistrz, będący administratorem przetwarzanych w Urzędzie danych. Zatem kwestie dotyczące zakresu tych danych, o ile przepisy ustawowe nie upoważniają do jego ustalenia Rady, powinny być ustalane przez Burmistrza.

Powyżej opisane uchybienia 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).

Wskazać należy również na nieprawidłowy sposób oznaczania jednostek redakcyjnych w przedmiotowej uchwale. Zgodnie z § 124 ust. 2 w zw. z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” paragrafy można dzielić na ustępy, a ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Jak wynika z § 56 ust. 1 i § 57 ust. 3 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej: W przepisie zawierającym wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty, a punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony, a przy powoływaniu – skrótem „pkt”; każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką. Zatem wyliczenie zawarte w § 5 Programu winno być ujęte w punkty i oznaczone cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony – „1)” itd. Tymczasem Rada zastosowała oznaczenie właściwe dla ustępów. Powyższe nie stanowi istotnego naruszenia prawa, jednak wpływa na komunikatywność aktu.

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 LXX.574.2024 Rady Miasta Wojkowice z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wojkowice” – 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