



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 maja 2025 r.

Poz. 3214

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.309.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2025 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. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/180/2025 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Czeladź na rok 2025, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 5 ustawy w związku z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2025 r. Rada Miejska w Czeladzi podjęła uchwałę Nr XIV/180/2025 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Czeladź na rok 2025, dalej jako: *uchwała*.

Załącznik do uchwały stanowi: Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Czeladź na rok 2025, dalej jako: *Program*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 i ust. 2 ustawy:

1. 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.

2. 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.*

Uchwała podejmowana w oparciu o ww. przepisy ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. 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 przekroczono 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, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), 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.

Ustawodawca w art. 11a ust. 2 i 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. Dla uznania prawidłowości uregulowań – powinny być one w uchwale odpowiednio doprecyzowane. Z przepisów uchwały musi wynikać, jakie konkretne działania powinny być podjęte, przez kogo i w jaki sposób, celem zrealizowania nałożonych przez ustawodawcę zadań w zakresie opieki nad zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt.

W kontekście powyższych rozważań oraz biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu ww. delegację ustawową stwierdzić należy, iż uchwalony przedmiotową uchwałą Program nie spełnia przesłanek określonych w przepisach ustawy.

W tym miejscu należy zauważyć, że Rada w § 2 ust. 2 pkt 4 Programu przewidziała w ramach realizacji obligatoryjnego zadania polegającego na opiece nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianiu, zadanie opisane w następujący sposób:

Opieka weterynaryjna dla kotów wolno żyjących. Przypadki chorych lub potraconych w wypadkach komunikacyjnych kotów na terenie Czeladzi może zgłaszać całodobowo każda osoba Służbie Stałego Dyżuru pod nr tel. 32 76 37 964 (Straż Miejska w Czeladzi) lub w godzinach pracy Urzędu (pn. 7.30-17.00, wt.-czw. 7.30-15.30, pt. 7.30-14.00) pracownikowi Wydziału Rozwoju Miasta i Funduszy Zewnętrznych pod nr tel. 32 76 37 966.

Opiekę lekarsko-weterynaryjną zapewniają: Przychodnia Weterynaryjna „LUPUS” ul. Ostrogórska 33a w Sosnowcu oraz całodobowa Klinika Weterynaryjna Brynów Krzysztof Czogała, ul. Brynowska 25c w Katowicach.

Tymczasem w rozdziale 3 *Finansowanie Programu* w § 3 ust. 1-3 Programu Rada postanowiła, że:

1. *Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zostały zabezpieczone w budżecie miasta Czeladź na rok 2025 r., w wysokości 209 500,00 zł*

2. *Środki finansowe będą wydatkowane w następujący sposób:*

1) *zapewnienie bezdomnym zwierzętom z terenu Czeladzi miejsca w schronisku – 120 000,00 zł*

- 2) sterylizacja lub kastracja zwierząt w schronisku – 20 000,00 zł
 - 3) odławianie bezdomnych zwierząt – 19 000,00 zł
 - 4) usypianie ślepych miotów – 1 000,00 zł
 - 5) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – 10 000,00 zł
 - 6) sezonowe dokarmianie kotów wolno żyjących – 17 000,00 zł;
 - 7) sterylizacja i kastracja kotów wolno żyjących oraz usypianie ich ślepych miotów – 13 000,00 zł;
 - 8) zapewnienie bezdomnym zwierzętom gospodarskim miejsca w gospodarstwie rolnym – 2 500,00 zł;
 - 9) czipowanie zwierząt – 7 000,00 zł;
 - 10) poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz edukacja mieszkańców Gminy Czeladź w zakresie opieki nad zwierzętami – bezkosztowo, we własnym zakresie w porozumieniu ze schroniskiem.
3. Program w 100% finansowany jest z budżetu miasta Czeladź.

Jak wynika z treści powyższego przepisu uchwały, § 3 ust. 2 Programu w żadnym punkcie nie zawiera odniesienia do zadania wskazanego w § 2 ust. 2 pkt 4 Programu. W tym miejscu należy stwierdzić, że jeśli Rada przewidziała w Programie w ramach realizacji obligatoryjnego zadania polegającego na opiece nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianiu zadanie – tu: określone w § 2 ust. 2 pkt 4 Programu, to oznacza, że zadanie to uczyniła integralną częścią tego Programu, które wymaga pełnej realizacji. Jednocześnie, Rada w § 3 ust. 2 pkt 6 i 7 odniosła się do pozostałych zadań przewidzianych do realizacji w ramach opieki nad wolno żyjącymi kotami (w tym ich dokarmianiem), to jest do: *sezonowego dokarmiania kotów wolno żyjących* (pkt 6) oraz *sterylizacji i kastracji kotów wolno żyjących oraz usypiania ich ślepych miotów* (pkt 7). W konsekwencji tego Rada zobowiązana była przewidzieć w Programie środki pozwalające na zrealizowanie przyjętego w § 2 ust. 2 pkt 4 Programu zadania, poprzez wskazanie – tak jak w przypadku wyżej wskazanych zadań przewidzianych do realizacji w ramach obowiązkowego zadania programowego polegającego na opiece nad wolno żyjącymi kotami (w tym ich dokarmianiu) – wysokości środków finansowych przeznaczonych na ten cel. Rada jednak nie przewidziała w przepisie § 3 ust. 2 Programu określającym wysokość środków wydatkowanych na poszczególne zadania, żadnych środków na realizację zadania określonego przepisem § 2 ust. 2 pkt 4 Programu. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania przewidziane w ramach realizacji obowiązkowego zadania programowego polegającego na opiece nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianiu.

W tym miejscu, w odniesieniu do powyższego 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 stanowi to 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 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; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach: z dnia 20 grudnia 2023 r., sygn. akt II SA/Ke 663/23, z dnia 31 stycznia 2024 r., sygn. akt II SA/Ke 735/23).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Czeladzi nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy w związku z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, czym w sposób istotny naruszyła prawo i co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, uchwała zawiera również inną nieprawidłowość. W Programie zamieszczone zostały bowiem postanowienia pozbawione cechy normatywności. Należą do nich: poprzedzające przepisy Programu *Wprowadzenie*, a także § 2 ust. 4 pkt 1 i ust. 9 pkt 1 i 2 Programu. Z uwagi na to, że Program stanowi akt prawa miejscowego, powyższe nie powinno mieć miejsca. Z tego powodu ww. regulacje muszą zostać uznane za przyjęte z przekroczeniem kompetencji ustawowej, a co za tym idzie, sprzeczne z prawem (por. wyrok NSA z 24.09.2021 r., I GSK 235/21, CBOSA).

Opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XIV/180/2025 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Czeladź na rok 2025, 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