



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 marca 2025 r.

Poz. 1991

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.173.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 marca 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 XI/68/2025 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 20 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Koniecpol, w części określonej w:

- 1) § 7 załącznika do uchwały, zwanego dalej „Programem” – jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 w zw. z art. 4 pkt 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako „ustawa”,
- 2) § 14 Programu – jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 w zw. z art. 11a ust. 5 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 lutego 2025 r. Rada Miejska w Koniecpolu podjęła uchwałę Nr XI/68/2025 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Koniecpol. Załącznik do uchwały stanowi: Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Koniecpol na rok 2025.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 lutego 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

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.*

Organ nadzoru również podkreśla, iż *W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP). Z powyższego przepisu 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. Wobec powyższego przepis art. 7 Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyrażnie określonej normie kompetencyjnej. Zatem przekroczenie upoważnienia ustawowego przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w omawianej części.*

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru za niezgodne z prawem uznaje następujące regulacje Programu:

- w § 7 Programu Rada postanowiła, że *Wylapywaniami będą objęte bezdomne zwierzęta pozostawione bez opieki, w stosunku, do których nie istnieje możliwość ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką dotychczas pozostawały, a w szczególności chore lub zagrażające życiu, zdrowiu i bezpieczeństwu ludzi.* Zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy program obejmuje odławianie bezdomnych zwierząt. Pojęcie bezdomnych zwierząt zostało zaś zdefiniowane przez samego ustawodawcę w art. 4 pkt 16 ustawy. Zgodnie z tym przepisem ilekroć w ustawie mowa o „zwierzętach bezdomnych” – rozumie się przez to 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. Analizując regulację zawartą w § 7 Programu, a także przytoczoną definicję legalną pojęcia *zwierzęta bezdomne* zauważyć należy, że ich zakresy nie pokrywają się. Po pierwsze, Rada przyjmując przedmiotowe postanowienie dokonała modyfikacji ustawowego pojęcia zwierzęcia bezdomnego. Po drugie zaś, wskutek powyższego zawęziła grono zwierząt bezdomnych, które winny być objęte wspomnianą regulacją jedynie do pozostawionych bez opieki, a także tych, w stosunku do których nie istnieje możliwość ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką dotychczas pozostawały. Poza materią Programu Rada pozostawiła więc zwierzęta które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka.

- W § 14 Programu Rada postanowiła: *Wykonywanie zabiegów weterynaryjnych dla osób adoptujących zwierzę finansuje gmina na podstawie zawartej umowy.* W tym miejscu należy zauważyć, że Rada w § 14 Programu przewidziała do realizacji zadanie, które zgodnie z delegacją zawartą w art. 11a ust. 2 ustawy nie jest zadaniem obligatoryjnym. Jednakże, katalog elementów, które powinien zawierać program opieki nad zwierzętami z art. 11a ust. 2 ustawy ma charakter otwarty, co oznacza, że oprócz wymienionych w nim enumeratywnie działań może on zawierać inne niewymienione *expressis verbis* w treści przepisu działania (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 29 lutego 2024 r. sygn. akt: II SA/Sz 1083/23). Z sytuacją taką mamy do czynienia w analizowanym Programie w zakresie ustanowienia uregulowania zawartego w § 14. Rada przewidziała w nim w ramach rocznego programu dodatkowe zadanie polegające na wykonywaniu zabiegów weterynaryjnych dla adoptowanych zwierząt, wskazując jednocześnie, że zadanie to finansuje gmina na podstawie zawartej umowy.

Tymczasem w § 20 Programu Rada postanowiła, że:

§ 20. Środki finansowe wydatkowane będą na poszczególne zadania w wysokości:

1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku – 30.000 zł,

2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie – 1.000 zł,

3) odławianie bezdomnych zwierząt – 30.000 zł,

- 4) *obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku – 5.000 zł,*
- 5) *poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt – 1.000 zł*
- 6) *usypianie ślepych miotów – 1.000 zł,*
- 7) *wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich (800 zł – umowa + środki na karmę 1200 zł)*
- 8) *zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – 5.000 zł.*

Jak wynika z treści powyższego przepisu uchwały, w żadnym punkcie nie zawiera on odniesienia do zadania wskazanego w § 14 Programu. W tym miejscu należy stwierdzić, że jeśli Rada przewidziała w ramach rocznego programu dodatkowe zadanie – tu: określone w § 14 Programu, to oznacza, że zadanie to uczyniła integralną częścią tego Programu, wymagającą pełnej realizacji. W konsekwencji tego Rada zobowiązana była przewidzieć w Programie środki pozwalające na zrealizowanie przyjętego dodatkowego zadania, poprzez wskazanie – tak jak w przypadku pozostałych obowiązkowych zadań programowych – wysokości środków finansowych przeznaczonych na ten cel. Rada jednak nie przewidziała w przepisie § 20 Programu określającym wysokość środków wydatkowanych na poszczególne zadania, żadnych środków na realizację zadania określonego przepisem § 14 Programu. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne wszystkie zadania programowe.

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/GI 932/20, z dnia 12 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/GI 851/20, z dnia 19 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/GI 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 nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, czym w sposób istotny naruszyła prawo.

Pismem z dnia 19 marca 2025r. o znaku USC.0711.3.2025 Pan Wojciech Skrobich – Przewodniczący Rady Miejskiej w Koniecpolu złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie, prosząc o „niewydawanie rozstrzygnięcia nadzorczego do Uchwały Nr XI/68/2025 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 20 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Koniecpol”. Jednakże, z uwagi na fakt, iż kwestionowana uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 24 lutego 2024 r. (poz. 1279) i weszła w życie – stosownie do unormowania zawartego w § 3 uchwały – z dniem 10 marca 2025 r. Wojewoda Śląski nie mógł odstąpić od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Uchwała ta jest bowiem aktem już obowiązującym i wywołuje ona skutki prawne.

Powyżej opisane uchybienie 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 Olsztynie 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).

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 XI/68/2025 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 20 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Koniecpol – w części określonej na wstępie, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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