



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.342.2021

Katowice, dnia 30 kwietnia 2021 r.

**Rada Gminy Godów**

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXI/187/2021 Rady Gminy Godów z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Godów w roku 2021", w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 638), dalej jako *ustawa*, oraz z art. 30 ust. 1 i art. 33 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), dalej jako *Konstytucja RP*.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 marca 2021 r. Rada Gminy Godów podjęła uchwałę Nr XXXI/187/2021 w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Godów w roku 2021", dalej jako: *uchwała*. Załącznik do uchwały stanowi *Program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Godów na rok 2021*, dalej jako: *Program*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona 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 (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3245/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 725/17, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 516/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 października 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1036/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1014/19, CBOSA). Analiza wskazanych wyżej wyroków prowadzi bezsprzecznie do wniosku, że w ostatnich latach ukształtowała się i ugruntowała linia orzecznicza, zgodnie z którą uchwały rad gmin w tym przedmiocie traktowane są jako akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i jako takie podlegają publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Należy również zaznaczyć, że 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 uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

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 ustawowych przesłanek określonych w przepisach ustawy. 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*" nie można wyprowadzać wniosku o całkowicie fakultatywnym zakresie jego regulacji. Zakres swobody rady gminy w tym przypadku nie oznacza możliwości odstąpienia od uregulowania spraw, które powinny być określone w programie, lecz zobowiązuje do dokładnego określenia w nim wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów.

Tymczasem treść § 8 Programu, w zakresie odnoszącym się do wymogu określenia środków finansowych przeznaczonych na jego realizację, nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powyższym postanowieniu uchwały wskazano:

1. *Środki gminy w wysokości 74.000,00 zł na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone są w budżecie gminy.*

2. *Środki finansowe określone w ust. 1 przeznacza się na realizację poniższych działań:*

1) *na działania określone w § 2 pkt 2 ppkt 1 – 15.000,00 zł.*

2) *na działania określone w § 2 pkt 2 ppkt 2 – 2.000,00 zł.*

3) *na działania określone w § 2 pkt 2 ppkt 3 – umieszczanie ogłoszeń na stronach internetowych nie wymaga nakładów pieniężnych.*

4) *na działania określone w § 2 pkt 2 ppkt 4 – 15.000,00 zł.*

- 5) na działania określone w § 2 pkt 2 ppkt 5,6,7 – 35.000,00 zł.  
6) na działania określone w § 2 pkt 2 ppkt 8 – 3.000,00 zł  
7) na działania określone w § 2 pkt 2 ppkt 9 – prelekcje w szkołach i artykuły w lokalnej gazecie i stronie internetowej urzędu nie wymagają nakładów pieniężnych.  
8) na działania określone w § 2 pkt 2 ppkt 10 – 4.000,00 zł.

Analizując powyższe należy zauważyć, że w § 8 pkt 2 ppkt 5 określono łącznie kwotę przeznaczoną na realizację zadań: zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, usypiania ślepych miotów oraz ograniczenia populacji bezdomnych zwierząt poprzez sterylizację i kastrację zwierząt domowych.

Zdaniem organu nadzoru, wymienionym wyżej przepisem Rada nie dokonała zatem wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla wielu zadań nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z kwestionowanego przepisu w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe, co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym. Takiego rozwiązania nie można uznać za prawidłowe, biorąc pod uwagę fakt, iż ustawodawca nakazuje w art. 11a ust. 5 ustawy określenie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu, a także odrębnie – sposobu ich wydatkowania.

Organ nadzoru ma przy tym świadomość, iż częstą praktyką na etapie wykonywania gminnych programów przeciwdziałania bezdomności zwierząt jest zawieranie przez gminę umów, gdzie w sposób ryczałtowy określa się wysokość środków finansowych przekazywanych podmiotowi trzeciemu, który następnie wydatkuje je samodzielnie, w zależności od zapotrzebowania. Jednak taki sposób wypełnienia delegacji z art. 11a ust. 5 ustawy należy uznać za niewystarczający, biorąc pod uwagę konstytucyjny wymóg dostatecznej precyzyjności norm prawnych, kierowany w szczególności wobec aktów prawa miejscowego. Gdyby gminie przysługiwała swoboda w tym przedmiocie, sformułowanie art. 11a ust. 5 ustawy odnoszące się do konieczności określenia sposobu wydatkowania środków przeznaczonych na realizację zadań wynikających z programu byłoby zbędne.

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, CBOSA: *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, CBOSA).

Niezależnie od powyższego, kwestionowany Program zawiera również inne uchybienia, które wpływają na ocenę legalności całej uchwały.

Po pierwsze, organ nadzoru zwraca uwagę na nieprawidłowe skonstruowanie niektórych definicji legalnych w § 1 Programu, stanowiącym słowniczek do uchwały. W § 1 pkt 2 Programu jest mowa o właścicielu, czyli *osobie będącej mieszkańcem Gminy Godów, posiadającej zwierzę lub zwierzęta, o których mowa w niniejszej uchwale*. Należy zauważyć, że takie wąskie ujęcie podmiotowe właściciela, które ogranicza jego zakres jedynie do mieszkańców gminy Godów, prowadzi do wykładni w sposób ewidentny sprzeczny z wolą ustawodawcy. Zgodnie bowiem z § 4 pkt 1 ppkt 1 oraz pkt 4 Programu, Gmina będzie realizować zadanie polegające na poszukiwaniu nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Przepisy te jednak muszą być interpretowane przez pryzmat ww. wąskiego znaczeniowo pojęcia właściciela, co w konsekwencji oznacza, że osobami uprawnionymi do ubiegania się o adopcję mogą być wyłącznie mieszkańcy gminy Godów. Taka regulacja pozostaje w rażącej sprzeczności z *ratio legis* art. 11a ust. 1 ustawy, który w sposób ogólny nakazuje gminie prowadzenie działań zmierzających do ograniczenia bezdomności zwierząt na swoim terenie.

Nadto, w § 1 pkt 7 Programu zdefiniowano na użytek uchwały pojęcie kotów wolno żyjących jako *kotów urodzonych lub żyjących na wolności*. Tymczasem zgodnie z art. 4 pkt 21 ustawy, ilekroć w ustawie jest mowa o „zwierzętach wolno żyjących (dzikich)”, rozumie się przez to *zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka*. W ocenie organu nadzoru Rada, zamieszczając w Programie przywołaną definicję kotów wolno żyjących, działała z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Skoro bowiem koty wolno żyjące mieszczą się w definicji „zwierząt wolno żyjących (dzikich)”, a pojęcie to zostało wprost zdefiniowane przez prawodawcę w ustawie o ochronie zwierząt, to Rada w sposób nieuprawniony zmodyfikowała przepis ustawy (por. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 września 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 504/12 oraz z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 478/13, CBOSA).

Po drugie, w ocenie organu nadzoru Rada w sposób niewystarczający uregulowała kwestię opieki nad wolno żyjącymi kotami. Rada gminy na podstawie upoważnienia ustawowego określonego przepisem art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy zobligowana jest do określenia w Programie kwestii *opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania*. Unormowaniem § 4 pkt 3 ppkt 2 Programu Rada przewidziała natomiast, że zadanie to polega również na *realizacji zadań publicznych organizacji pozarządowych obejmujących opiekę nad kotami wolno żyjącymi oraz podejmowanie interwencji w sprawach kotów wolno żyjących*. Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza fakt, że Rada w żaden sposób nie rozwinęła kwestii interwencji, o których mowa w ww. przepisie. Z przedmiotowego uregulowania nie wynika w szczególności, na czyje zgłoszenie może być podjęta interwencja oraz na czym miałyby ona polegać. Rada posłużyła się jedynie przepisem blankietowym,

co nie jest właściwe, biorąc pod uwagę fakt, iż Program wprowadza normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Jak słusznie skonkludował Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu 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 oczekiwają stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.* Brak odpowiedniej określoności przepisów nakładających obowiązki lub przyznających uprawnienia adresatom norm prawnych należy uznać za naruszający art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności na wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji.

Po trzecie, zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza również regulacja § 4 pkt 5 ppkt 2 Programu w zakresie, w jakim nakłada on obowiązek realizacji zadania *przyjmowania zgłoszeń od mieszkańców o bezdomnych lub rannych zwierzętach oraz koordynowania przekazywania tych zwierząt do tymczasowego przytuliska lub zakładu leczniczego za pośrednictwem pracowników gabinetu weterynaryjnego na referat*, czyli zgodnie z definicją z § 1 pkt 10 Programu - *wyznaczoną przez wójta komórkę organizacyjną Urzędu Gminy Godów, której zadaniem jest opieka nad bezdomnymi zwierzętami.* W ocenie organu nadzoru taki sposób ukształtowania ww. przepisu stanowi nieuprawnione wkroczenie w sferę autonomii organu wykonawczego, w którego gestii, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, leży wykonywanie uchwał rady gminy. Jest to jednakże obowiązek ustawowy, a rada nie może formułować wobec organu wykonawczego szczegółowych wytycznych w zakresie sposobu wykonania uchwały. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że na mocy art. 33 ustawy o samorządzie gminnym, to wójt, jako kierownik urzędu gminy, decyduje o jego strukturze organizacyjnej, poprzez nadanie mu regulaminu organizacyjnego. Postanowienie, zgodnie z którym podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie zadania wynikającego z uchwały będzie *referat* jest zatem zbyt szczegółowe, a tym samym należy uznać, że Rada wykroczyła poza zakres delegacji i naruszyła konstytucyjną zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji RP).

Po czwarte, zgodnie z § 4 pkt 3 ppkt 2 oraz pkt 4 ppkt 3, a także § 5 pkt 1 ppkt 3 Programu, uchwałodawca powierzył wykonanie określonych w ww. przepisach zadań organizacjom społecznym. Analiza przedmiotowych postanowień uchwały prowadzi do wniosku, że Rada w istocie jednostronnie nałożyła obowiązek wykonania zadań na nieokreślone indywidualnie podmioty, które znajdują się poza jej aparatem administracyjnym. Tymczasem jedyną prawidłową formę współpracy gminy z organizacjami społecznymi stanowi dwustronne porozumienie, na mocy którego - w oparciu o zawartą stosowną umowę - gmina decyduje się przekazać im określone zadania wraz z przeznaczeniem odpowiednich środków finansowych. W tym kontekście Program powinien więc stanowić o *współpracy* gminy z organizacjami społecznymi, tak jak to wynika np. z § 3 pkt 1 lub § 9 pkt 3 Programu.

W opinii organu nadzoru, podniesione powyżej zarzuty, a w szczególności nieprawidłowe zrealizowanie delegacji z art. 11a ust. 5 ustawy, należy uznać za istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *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.* Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym

państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale 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 (zob. także: 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXI/187/2021 Rady Gminy Godów z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Godów w roku 2021" - 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**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego