



WOJEWODA ŚLĄSKI

NP.4131.1.274.2021



Elektronicznie podpisany przez:  
Krzysztof Nowak  
dnia 26 marca 2021 r.

Katowice, dnia 26 marca 2021 r.

Rada Gminy Kozy

### 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 XXIII/196/21 Rady Gminy Kozy z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami na terenie gminy Kozy w roku 2021, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. 2019 r. poz. 122 ze zm.), dalej jako „ustawa o ochronie zwierząt”.

#### Uzasadnienie

Podpis elektroniczny zweryfikowany  
w dniu 26.03.21  
Wynik: *[signature]* Podpis: *[signature]*

Na sesji w dniu 23 lutego 2021r. Rada Gminy Kozy podjęła uchwałę Nr XXIII/196/21 w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami na terenie gminy Kozy w roku 2021r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Przedmiotowa uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 24 lutego 2021r.

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.

Treść § 14 uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt w związku z art. 7 Konstytucji RP. W § 14 uchwały wskazano, iż: *Środki finansowe na realizację zadań wynikające z niniejszego programu są zapewnione w budżecie gminy w następujących kwotach:*

- 1) koszty związane z zapewnieniem bezdomnym zwierzętom miejsca w Schronisku, wylapywaniem i odbiorem żywych zwierząt, sterylizacją i kastracją zwierząt przyjętych do Schroniska, usypianiem ślepych miotów w Schronisku oraz zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – 75.000,00 zł (siedemdziesiąt pięć tysięcy złotych 00/100)*
- 2) koszty związane z opieką nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie – 1500,00 zł (tysiąc pięćset złotych 00/100)*
- 3) koszty związane z transportem, przetrzymywaniem oraz opieką nad zwierzętami gospodarskimi – 2000,00 zł (dwa tysiące złotych 00/100).*

Zdaniem organu nadzoru wymienionym wyżej przepisem Rada Gminy nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla wielu zadań nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego przepisu uchwały (§ 14 uchwały) nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe – co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym. Wymaga podkreślenia, że 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). 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 wskazania 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 uwagi na powyższe niezbędne jest stwierdzenie nieważności całej uchwały.

Ponadto przedmiotowa uchwała zawiera inne wady prawne.

Zgodnie z § 12 uchwały *Jako czasowe miejsce dla zwierząt gospodarskich wyznacza się gospodarstwo rolne Pana Stanisława Jury mieszczące się w Kozach przy ul. Wiosennej 28.*

Należy zauważyć, że Rada Gminy na podstawie delegacji ustawowej jest zobowiązana do wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, nie zaś do wskazania ich czasowego pobytu. Powyższy przepis narusza w sposób istotny przepis art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy.

W treści § 9 uchwały Rada postanowiła, że *Gmina sprawuje opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich sezonowe dokarmianie oraz zapewnienie wody pitnej w przypadku powzięcia informacji o miejscu, w którym występują.*

Zdaniem organu nadzoru, Rada w sposób zbyt ogólnikowy uregulowała zadanie polegające na opiece nad wolno żyjącymi kotami. Rada bowiem nie zawarła w uchwale konkretnych zasad w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi. W szczególności z uchwały nie wynika, w jakich konkretnie przypadkach, będzie możliwe dokarmianie wolno żyjących kotów. Tym samym nie sposób ustalić, zaistnienie jakich okoliczności, będzie rodziło po stronie Gminy obowiązek dokarmiania wolno żyjących kotów. Nie są też w Programie określone zasady, na jakich będzie wydawana karma osobom chętnym do dokarmiania.

W ocenie organu nadzoru skoro ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny te elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię, w tym zawarł w analizowanym przepisie bezwzględny wymóg określenia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, to brak pełnej realizacji upoważnienia ustawowego w tym zakresie skutkuje istotnym naruszeniem przywołanych norm prawnych. Nie ulega wątpliwości, że unormowanie w § 9 uchwały ma charakter zbyt ogólnikowy. W wyroku z dnia 25 lutego 2020 r. (II SA/Ld 992/19, CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wskazał, iż " (...) *zbytnią ogólnikowość zapisów aktu prawa miejscowego, w którym nie wskazano sposobu ustalania miejsc przebywania wolno żyjących kotów na terenie gminy ani sposobu realizacji obowiązku ich dokarmiania poprzez określenie miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt oraz podmiotów odpowiedzialnych za wykonywanie tych zadań stanowi istotne naruszenie prawa*". W orzecznictwie podkreśla się bowiem, iż program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy uchwalany jest na jeden rok, a w konsekwencji musi być dostosowany do warunków i okoliczności występujących oraz przewidywanych w danym roku, i nie można mu nadawać charakteru ogólnych ram, które wymagałyby dalszej konkretyzacji. Program stanowi bowiem podstawę realizacji określonych zadań i koniecznym jest skonkretyzowanie sposobu ich realizacji. Podkreślić należy także, że Rada Gminy

nie dostrzegła, że należało określić również inne formy opieki nad wolno żyjącymi kotami, skoro w przepisie ustawy znalazło się sformułowanie "w tym dokarmianie".

W dniu 25 marca 2021r. Przewodniczący Rady Gminy Kozy przysłał do organu nadzoru wyjaśnienia, w których podnosił iż: "Kwestionowane przez Nadzór Prawny Wojewody Śląskiego zapisy § 14 uchwały Nr XXIII/196/21 Rady Gminy Kozy z dnia 23 lutego 2021r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami na terenie Gminy Kozy w roku 2021, dalej zwanej "uchwałą" są wynikiem negocjacji warunków porozumienia międzygminnego w sprawie powierzenia wykonania Gminie Bielsko-Biała przez Gminę Kozy zadania publicznego związanego z zapewnieniem opieki bezdomnym zwierzętom (...). Gmina Kozy nie ma możliwości ustalenia sposobu finansowania w odmienny niż wynegocjowany sposób, dlatego też nie ma możliwości zmiany zapisów w uchwale w tym zakresie."

Zdaniem organu nadzoru, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie.

Organ nadzoru podkreśla, że w przypadku stwierdzenia, że wadliwe są wyłącznie niektóre postanowienia uchwały, ogranicza się do stwierdzenia nieważności badanej uchwały tylko w części odnoszącej się do tych nieprawidłowości. Warunkiem podjęcia takiego rozstrzygnięcia jest jednak ustalenie, że pozostała niewadliwa część uchwały może nadal funkcjonować w obrocie prawnym, a wyeliminowanie nieprawidłowych postanowień nie zaburzy spójności całego aktu. Organ nadzoru posiada jedynie uprawnienie do stwierdzenia nieważności przepisów uchwały niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującymi i nie może wydanym rozstrzygnięciem zmieniać ustaleń rady. Organ nadzoru po analizie przedłożonej uchwały oraz przesłanych wyjaśnień stwierdza, iż program nie wypełnia w całości delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa, które skutkować musi stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIII/196/21 Rady Gminy Kozy z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami na terenie gminy Kozy 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