



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 17 kwietnia 2020 r.

Poz. 3219

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.371.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 kwietnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIX/345/2020 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dąbrowa Górnicza, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 122), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 11 marca 2020 r. Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej podjęła uchwałę Nr XIX/345/2020 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dąbrowa Górnicza. W podstawie prawnej uchwały powołano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 11 ust. 1 oraz 11a ust. 1 ustawy. Program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dąbrowa Górnicza stanowi załącznik do ww. uchwały (dalej jako "Program").

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 marca 2020 r.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa art. 11a ust. 5 ustawy.

Podkreślenia wymaga, 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. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (por. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Zgodnie treścią art. 11a ust. 2 ustawy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt uchwalany corocznie przez radę gminy, 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.

Użycie przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności” oznacza, iż katalog elementów programu ma charakter otwarty, jednakże wskazane przez ustawodawcę elementy są obowiązkowe i brak któregośkolwiek z nich stanowi niewyczerpanie delegacji ustawowej i skutkować musi wszczęciem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Elementy programu winny być skonstruowane w taki sposób, aby z jego treści wynikało, w sposób nie budzący wątpliwości, jakie są rzeczywiste zamierzenia i kierunki działania gminy. Jego treść nie może się ograniczać jedynie do ogólnych wskazań, że dany element będzie realizowany. To bowiem wynika z normy kompetencyjnej. Rolą rady jest zatem rozbudowa poszczególnych elementów programu, z których wynikać będzie jakie konkretne działania i czynności mają być podejmowane w celu racjonalnej ich realizacji.

Z kolei przepis art. 11a ust. 5 ustawy stanowi, że program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Użyte przez ustawodawcę w art. 11a ust. 5 ustawy sformułowanie „sposób wydatkowania środków finansowych” wiąże się z koniecznością określenia w Programie, jako jego obowiązkowego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele oraz założenia przyjęte w Programie.

W rozdziale 3 Programu, zatytułowanym Finansowanie programu, w § 10 Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej postanawiała, że *Środki finansowe na realizację zadań wynikających z „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt” zabezpieczone są w budżecie Gminy Dąbrowa Górnicza na 2020 rok – Uchwała nr XVIII/283/2019 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie budżetu miasta Dąbrowy Górniczej na rok 2020 - w wysokości 448.824,00 zł.* Z kolei w § 11 Programu Rada postanowiła, że *Środki finansowe wydatkowane są poprzez zlecenie świadczenia usług zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz.U.2019.1843).*

Zdaniem organu nadzoru powyższe regulacje nie wypełniają dyspozycji przepisu art. 11a ust. 5 ustawy i w związku z tym stanowią istotne naruszenie prawa.

Rada wskazała bowiem tylko ogólną kwotę przeznaczoną na finansowanie programu, lakonicznie odsyłając do uchwały w sprawie budżetu miasta Dąbrowy Górniczej na rok 2020. Nie dokonała przy tym podziału środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu na poszczególne cele i zadania wynikające z przyjętego przez nią Programu. Nie wykazała również sposobu wydatkowania środków przeznaczonych na realizację Programu. Ograniczyła się jedynie do stwierdzenia, że *Środki finansowe wydatkowane są poprzez zlecenie świadczenia usług zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (...).*

Tymczasem, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w uzasadnieniu do wyroku z dnia 29 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1280/18 wyjaśnił, 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 programu, 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” (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 r. sygn. akt II SA/Go 485/18, wyrok WSA w Opolu z dnia 29 września 2015 r. sygn. akt II SA/Op 253/15).

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 14 czerwca 2017 r. (sygn. akt II OSK 1001/17, CBOSA) NSA wskazał, że *Przez "sposób wydatkowania" środków rozumieć bowiem należy nie tylko określenie, na co środki takie zostaną wydane, ale także wskazanie sposobu działania w zakresie ich rozdysponowania. W zakwestionowanej przez organ nadzoru uchwale pominięto kwestię sposobu ich wykorzystania, przez zestawienie planowanych wydatków i określenie trybu postępowania przy ich wydatkowaniu. To oznacza, że zasadnie sąd wojewódzki ocenił, iż uchwalając Program Rada Gminy (...) nie zrealizowała w pełni upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 5 uoz. (...) Brak wskazania środków finansowych na realizację programu w odniesieniu do oznaczonych jego celów w praktyce oznacza niemożliwość realizacji takiego zadania. Należy także uregulować sposób wydatkowania środków, a obligatoryjne punkty Programu, wskazane w ustawie, muszą być kompatybilne ze sposobem wydatkowania środków (...).*

W niniejszej sprawie zasadnym jest także powołanie się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 września 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 398/16 (CBOSA), w myśl którego *Organ podejmując uchwałę w przedmiocie Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w art. 11a ust. 2 i ust. 5 u.o.z. Jest on zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie tego obowiązku musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ta bowiem musi zawierać wszystkie elementy wskazane w ustawie. Podobny pogląd prezentuje Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 marca 2013 r. sygn. akt II OSK 37/13 (CBOSA), Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 600/15 (CBOSA), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1577/17 (CBOSA), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1670/17 (publ. LEX nr 2454436).*

Organ nadzoru zauważa, że uchwała w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu. 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. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (por. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Reasumując, zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej nie uregulowała wszystkich zagadnień, które ustawodawca uznał za istotne do zawarcia w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi, gdyż nie dokonała podziału środków finansowych na poszczególne cele i zadania oraz nie określiła sposobu ich wydatkowania.

Mając powyższe na uwadze stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIX/345/2020 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dąbrowa Górnicza - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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**