



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 7 czerwca 2021 r.

Poz. 4030

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.579.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 czerwca 2021 r.

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 XXXIV/746/21 Rady Miasta Katowice z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Katowice w 2021 roku, jako niezgodnej art. 11a ust. 2 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. 2020 r. poz. 638 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 kwietnia 2021 r. Rada Miasta Katowice przyjęła uchwałę Nr XXXIV/746/21 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Katowice w 2021 roku, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru dnia 4 maja 2021 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jest ona niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, dalej jako „ustawa”, zgodnie z którym: „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”. W myśl art. 11a ust. 2 ustawy program taki obejmuje:

- 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.

Dodatkowo, zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy, każdy program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

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

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 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.

Analizując powyższe regulacje kwestionowanej uchwały należy stwierdzić, że, o ile realizacja delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy nie wymaga formułowania żadnych zasad postępowania, a jedynie wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, to już w przypadku pozostałych zagadnień, staje się konieczne wyraźne i konkretne uregulowanie norm postępowania podmiotów realizujących zadania. 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.

Tymczasem przedmiotowa uchwała w zakresie realizacji zadania polegającego na:

- opiece nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianiu;
- usypianiu ślepych miotów;
- zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt;

nie spełnia powyższych wymogów.

W ocenie organu nadzoru w sposób niewystarczający uregulowano kwestię opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. 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. Tymczasem unormowaniami § 8 - § 13 załącznika do uchwały Rada przewidziała, że:

§ 8. *Miasto sprawuje opiekę nad wolno żyjącymi kotami poprzez ich sezonowe dokarmianie sfinansowane przez Miasto, przy czym za okres sezonu uznaje się jesień i zimę. Ponadto, Prezydent Miasta Katowice regularnie apeluje do mieszkańców Katowic o podejmowanie działań mających na celu polepszenie warunków bytowych kotów wolno żyjących oraz umożliwiających im przetrwanie trudnego okresu zimowego.*

§ 9. *Realizację akcji dokarmiania wolno żyjących kotów powierza się podmiotowi wybranemu zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych przez Prezydenta Miasta Katowice.*

§ 10. *Określa się następujące zasady funkcjonowania akcji dokarmiania kotów wolno żyjących:*

- 1) *warunkiem wydania karmy jest wypełnienie karty karmiciela;*
- 2) *karmicielem może być wyłącznie mieszkaniec Katowic, dokarmiający koty bytujące na terenie miasta Katowice;*
- 3) *w uzasadnionych przypadkach na wniosek karmiciela karma dla kotów może zostać przetransportowana pod wskazany adres przez podmiot wymieniony w § 9 programu, w terminie określonym przez ten podmiot.*

§ 11. *Przyjmując, że ograniczenie liczebności populacji kotów wolno żyjących jest najlepszą metodą poprawiającą ich dobrostan Miasto organizuje akcję sterylizacji i kastracji tych zwierząt oraz usypiania ślepych miotów.*

§ 12. *Akcja sterylizacji i kastracji wolno żyjących kotów oraz usypiania ślepych miotów obejmuje:*

- 1) *wylapywanie wolno żyjących kotów przez osoby, które dokarmiają zwierzęta lub pracowników Schroniska;*
- 2) *dostarczenie wylapanych kotów do wyznaczonych punktów weterynaryjnych, gdzie poddane zostaną zabiegom sterylizacji lub kastracji;*
- 3) *zapewnienie opieki kotom po wykonaniu zabiegu sterylizacji lub kastracji przez okres niezbędny do rehabilitacji zwierzęcia;*
- 4) *wypuszczenie po okresie rehabilitacji zwierząt po zabiegu do miejsc z których zostały zabrane;*
- 5) *humanitarne usypianie porzuconych lub osieroconych ślepych miotów jedynie w wyjątkowych, potwierdzonych przypadkach, wykluczających możliwość ich przeżycia.*

§ 13. *Określa się następujące zasady funkcjonowania akcji określonej w § 12 programu:*

- 1) *w ramach niniejszego programu i akcji zabiegom sterylizacji i kastracji oraz usypianiu ślepych miotów poddane zostać mogą wyłącznie zwierzęta bytujące na terenie miasta Katowice;*
- 2) *bezpłatne zabiegi sterylizacji i kastracji oraz usypiania ślepych miotów przeprowadzane są przez lekarzy weterynarii wybieranych corocznie zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych przez Prezydenta Miasta Katowice.*

Należy więc zauważyć, że Rada powyższymi regulacjami wprowadziła próbę uregulowania zadania nazwanego „opieką nad kotami wolno żyjącymi”, niemniej jednak regulacje uchwały są niewystarczające dla uznania pełnej realizacji delegacji ustawowej w tym zakresie.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Rada Miasta Katowice nie wskazała podmiotu realizującego powyższe zadanie. Przepisem § 9 załącznika do uchwały Rada przewidziała, że: *Realizację akcji dokarmiania wolno żyjących kotów powierza się podmiotowi wybranemu zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych przez Prezydenta Miasta Katowice.* W ocenie organu nadzoru tak sformułowana norma prawna nie pozwala na wywiedzenie z uchwały, jaki konkretny podmiot będzie zapewniał realizację tego obowiązku. Rada gminy - w celu wypełnienia normy przepisu art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy - powinna wskazać *expressis verbis* konkretny podmiot (podmioty) realizujący ustawowy nakaz zapewnienia opieki kotom wolno żyjącym. Przyjęcie powyższej regulacji uchwały spowoduje, że wskazanie konkretnych podmiotów realizujących obowiązki

będzie możliwe dopiero na etapie wykonywania uchwały, to jest dopiero po zawarciu stosownej umowy cywilnoprawnej z danym podmiotem – przy czym z przepisu tego nawet w przybliżeniu nie wynika jaki to miałby być podmiot. Jak stwierdził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 16 stycznia 2020 r.: „Zdaniem Sądu przepis art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy nakładający na gminę obowiązek zapewnienia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym poprzez ich dokarmianie, wymaga takiego dookreślenia na poziomie regulacji lokalnej, która umożliwi realne wykonanie ustanowionego w nim zadania. Oznacza to, że rada gminy ma obowiązek skonkretyzowania tego postanowienia nie tylko poprzez wskazanie działań, jakie w zakresie danego zadania miałyby być podejmowane, ale również podmiotów odpowiedzialnych za umożliwienie ich realizacji. Wprawdzie Sąd dostrzega, że w ostatnim ze wspomnianych aspektów ustawodawca - odmiennie niż to uczynił np. w pkt 7 art. 11a ust. 2 ustawy - nie przewidział wprost konieczności wskazania konkretnego podmiotu odpowiedzialnego za realizację wskazanego w tym przepisie zadania z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, to jednak nie stanowi to argumentu a contrario za tym, by stosownej regulacji w takim względzie zabrakło na gruncie zakwestionowanego postanowienia skarżonego Planu. Jego brak czyni bowiem przepis nader ogólnym, a wręcz blankietowym, co uniemożliwia jego adresatom, a więc de facto całej społeczności gminy, jego skuteczne zastosowanie. Wobec tego, że kwestia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym polegająca na ich dokarmianiu, została zaliczona do elementów obligatoryjnych kontrolowanej uchwały, to nieuregulowanie tej kwestii, czy też - co miało miejsce w niniejszym przypadku - niepełne uregulowanie tego zagadnienia jest istotną wadą prawną i uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.” (sygn. akt IV SA/Wa 2541/19, LEX nr 3059199, por. także wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2020 r., IV SA/Wa 2532/19, LEX nr 3059267).

Ponadto należy stwierdzić, że przepisem § 10 załącznika do uchwały Rada przewidziała, że: § 10. Określa się następujące zasady funkcjonowania akcji dokarmiania kotów wolno żyjących:

- 1) warunkiem wydania karmy jest wypełnienie karty karmiciela;
- 2) karmicielem może być wyłącznie mieszkaniec Katowic, dokarmiający koty bytujące na terenie miasta Katowice;
- 3) w uzasadnionych przypadkach na wniosek karmiciela karma dla kotów może zostać przetransportowana pod wskazany adres przez podmiot wymieniony w § 9 programu, w terminie określonym przez ten podmiot.

Rada powyższym postanowiła, że karma będzie wydawana karmicielom kotów – mieszkańcom Katowic – którzy wypełnią stosowną kartę karmiciela. Na ich wniosek karma może być transportowana we wskazane przez nich miejsce. Rada nie przewidziała natomiast żadnych alternatywnych działań ze strony Gminy, czy zobowiązanego podmiotu dla realizacji powyższego celu ustawowego. Zresztą i w tym przypadku Rada Miasta odwołała się do nieskonkretyzowanego podmiotu, o którym mowa w § 9 programu. W przypadku zatem braku akcesu mieszkańców Miasta (wolontariuszy) do wykonywania tego zadania, konstrukcja przepisów uchwały sprawi, że nie będzie ono przez Gminę w ogóle realizowane. Tymczasem jak słusznie zwrócił uwagę NSA w wyroku z 30.07.2019 r., (sygn. akt II OSK 1754/18, LEX nr 2706464) *W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na "wykonawczy", konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i stąd też taki charakter programu nie będzie zachowany jeśli nie zostaną w nim wskazane konkretne podmioty realizujące te zadania. Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia realizację zadań wynikających z programu (por. wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1667/11, LEX 975201).* Należy także podnieść, że ww. regulacja załącznika do uchwały cechuje się dość dużym stopniem ogólnikowości. Nie normuje ona żadnych zasad, na jakich karma będzie wolontariuszom wydawana, czy też sposobu monitorowania wykonania tego zadania przez wolontariuszy. Oczywiście wyżej wskazane elementy do uregulowania w uchwale są podawane przez organ nadzoru jedynie tytułem przykładu, co oznacza, że nie muszą one bezwzględnie znaleźć się w tej uchwale. Niemniej jednak należy podkreślić, że bez uregulowania konkretnych zachowań podmiotów zobowiązanych do opieki nad kotami wolno żyjącymi, nie sposób prawidłowo wykonać uchwałę, a tym samym zrealizować zadanie, które na Gminę nakłada ustawodawca.

W ocenie organu nadzoru Rada nie określiła ponadto, jakie inne działania w ramach opieki, poza dokarmianiem, Gmina Katowice będzie realizować i w jaki sposób. Ustawa nie zawiera legalnej definicji pojęcia "opieka". Posiłkując się zatem powszechną definicją tego pojęcia – przez którą rozumie się m.in. zaspokajanie potrzeb, których jednostka nie umie, nie może lub nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić, żeby zachować równowagę biologiczną i psychiczną, przeżyć, zachować zdrowie, jakość życia, zapewnić prawidłowy rozwój, dojrzałość i ciągłość gatunku (por. SJP), należy stwierdzić, że rozumienie pojęcia

„opieka nad kotami wolno żyjącymi” będzie się sprowadzało do zapewnienia zwierzęciu niezbędnych warunków egzystencjonalnych, zgodnie z potrzebami gatunku i z uwzględnieniem specyficznego trybu życia tych zwierząt. Są to wszelkie czynności, pozwalające na zachowanie u zwierzęcia (lecz tylko w niezbędnym zakresie), odpowiedniego stanu fizycznego i psychicznego. W jej zakres będzie wchodziło zatem niewątpliwie zapewnienie w trudnych okresach niezbędnego wyżywienia, ale i też ochrona przed nie sprzyjającymi warunkami klimatycznymi, jak również podstawowa opieka weterynaryjna. Tymczasem takich regulacji w uchwale brak – co oznacza, że regulacje uchwały są niepełne.

Przepisem § 8 Rada Miasta Katowice ogólnie wskazała, że *Miasto sprawuje opiekę nad wolno żyjącymi kotami poprzez ich sezonowe dokarmianie sfinansowane przez Miasto, przy czym za okres sezonu uznaje się jesień i zimę. Ponadto, Prezydent Miasta Katowice regularnie apeluje do mieszkańców Katowic o podejmowanie działań mających na celu polepszenie warunków bytowych kotów wolno żyjących oraz umożliwiających im przetrwanie trudnego okresu zimowego.* Rada tym samym utożsamiła opiekę nad kotami wolno żyjącymi tylko z ich dokarmianiem, co w ocenie organu nadzoru dla realizacji delegacji ustawowej, nie jest wystarczające. Nie sposób także uznać za wyraz realizacji upoważnienia ustawowego stwierdzenie dot. apeli Prezydenta Miasta Katowice do mieszkańców *o podejmowanie działań mających na celu polepszenie warunków bytowych kotów.*

W ocenie organu nadzoru w pojęciu „opieka” nie będą się mieściły natomiast zabiegi weterynaryjno-chirurgiczne, jakimi są sterylizacja i kastracja tychże zwierząt oraz zabiegi usypiania ślepych miotów. Jak zresztą sama Rada Miasta Katowice podkreśla w regulacjach uchwały zabiegi te służą ograniczeniu liczebności populacji kotów wolno żyjących, a nie otoczeniu ich opieką. Powyższe stanowisko potwierdza wykładnia historyczna art. 11a ustawy, a także *ratio legis* art. 11a ust. 3a ustawy, który zawiera odrębne od treści art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy upoważnienie do określenia planu sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie (w tym kotów wolno żyjących). Przepis ten został dodany art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2016 r. poz. 2102), między innymi dlatego, że ustawodawca nie kwalifikował tych zabiegów jako działania mieszczącego się w zakresie opieki, o której mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Katowice nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru również obowiązek wynikający z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, nie został w pełni wykonany przez Radę Miasta Katowice. W uchwale nie uregulowano w sposób kompleksowy kwestii usypiania ślepych miotów. Rada Miasta przepisem § 14 załącznika do ustaliła, że § 14. *Akcja zmniejszania populacji zwierząt bezdomnych obejmuje:*

- 1) *obligatoryjną sterylizację i kastrację zwierząt przebywających w Schronisku;*
- 2) *usypianie ślepych miotów zwierząt jak w § 12 ust. 5 programu.*

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że kwestionowana uchwała nie zawiera takiej jednostki redakcyjnej jak: § 12 ust. 5 programu. Zawiera natomiast § 12 pkt 5 programu, zgodnie z którym § 12. *Akcja sterylizacji i kastracji wolno żyjących kotów oraz usypiania ślepych miotów obejmuje: (...)*

5) *humanitarne usypianie porzuconych lub osieroconych ślepych miotów jedynie w wyjątkowych, potwierdzonych przypadkach, wykluczających możliwość ich przeżycia.*

W kwestionowanym przepisie nie wskazano zatem żadnych konkretnych zasad ani trybu postępowania przewidzianych dla mieszkańców gminy w tym zakresie. Z tak sformułowanego przepisu nie sposób także wywieść, jaki zakres obowiązków będzie ciążył na podmiocie wykonującym to zadanie. W orzecznictwie podkreśla się, 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.

Należy w tym miejscu zauważyć, że nie jest też w programie wskazane, jakiemu podmiotowi zadanie określone art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy jest przekazane do realizacji. Przepis § 14 załącznika do uchwały zawiera odwołanie jedynie do przepisu „§12 ust. 5 programu”. Wprawdzie, zważywszy na treść § 13 załącznika do uchwały – zawierającego odniesienie do całości § 12 załącznika do uchwały, można by było

wywieść, że i ten przepis znajduje zastosowanie w przypadku „usypiania ślepych miotów”. Zgodnie bowiem z jego treścią: § 13. *Określa się następujące zasady funkcjonowania akcji określonej w § 12 programu:*

*1) w ramach niniejszego programu i akcji zabiegom sterylizacji i kastracji oraz usypianiu ślepych miotów poddane zostać mogą wyłącznie zwierzęta bytujące na terenie miasta Katowice;*

*2) bezpłatne zabiegi sterylizacji i kastracji oraz usypiania ślepych miotów przeprowadzane są przez lekarzy weterynarii wybieranych corocznie zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych przez Prezydenta Miasta Katowice.*

Należy jednak zauważyć, że i w tym przepisie Rada Miasta Katowice nie określiła żadnych zasad postępowania przy realizacji zadania polegającego na usypianiu ślepych miotów, nie wskazała także, jaki podmiot jest odpowiedzialny za jego realizację. W przepisie bowiem odwołano się do bliżej nie określonego podmiotu, którego skonkretyzowanie będzie dopiero możliwe na etapie wykonania uchwały, co w przypadku aktu prawa miejscowego jest zabiegiem niedopuszczalnym.

Rada Miasta Katowice nie wypełniła zatem prawidłowo upoważnienia ustawowego określonego art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru stwierdza także, że uchwała nie zawiera wystarczających uregulowań w przedmiocie zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Należy bowiem zauważyć, że art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy nakłada na Gminy obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem wszystkich zwierząt – a więc nie tylko domowych i gospodarskich – ale i zwierząt dzikich czy wolno żyjących np. kotów (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 roku, sygn. akt II OSK 1503/17, publikowany w CBOSA). W konsekwencji przepisy § 20 - § 22 załącznika do uchwały zawężające stosowanie Programu tylko do zwierząt domowych i gospodarskich naruszają w sposób istotny (z powodu niewypełnienia w całości delegacji ustawowej) art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy przewidujący obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej wszystkim zwierzętom. Na marginesie – z uwagi na treść art. 11a ust. 4 i art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy - organ nadzoru wskazuje także brak możliwości powierzenia realizacji zadania polegającego na zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt - schronisku.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest to uchwała, która w swoich zapisach powinna wyznaczać w sposób jasny i wyczerpujący konkretne kierunki działania organów gminy. Program to plan, układ zamierzonych czynności, założenia, cele działania (por. Słownik języka polskiego pod red. E. Sobol Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002r. s. 753). Zatem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt to roczny plan zamierzonych czynności, bądź założeń, celów działania. Program ma charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Powierzchnowe i wybiórcze uregulowanie poszczególnych części programu niweczy zatem podstawowy cel, dla którego jest on podejmowany, a więc ustalenia pewnych kierunków i sposobu wykonywania zadania własnego gminy jakim jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie na terenie Gminy (art. 11 ust. 1 ustawy). 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 (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 stycznia 2016 r. sygn. akt II SA/Gl 740/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 2, 6 i 8 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Katowice nie wypełniła także w sposób prawidłowy delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy, co skutkuje koniecznością wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości. W § 26 i § 27 załącznika do uchwały Rada wskazała, że:

*§ 26. Środki finansowe na realizację zadań wynikających z niniejszego programu zapewnione są w budżecie miasta w następujących kwotach:*

1) koszty związane z wylapywaniem bezdomnych zwierząt, zapewnieniem im miejsca w Schronisku, zapewnieniem im - jak również zwierzętom uczestniczącym w zdarzeniach drogowych - całodobowej opieki weterynaryjnej, a także związanych z poszukiwaniem właścicieli dla bezdomnych zwierząt ponoszone są w ramach zadania będącego przedmiotem przetargu nieograniczonego pn.: Usługi opiekuńcze i weterynaryjne nad bezdomnymi zwierzętami oraz utrzymanie działalności schroniska w Katowicach przy ul. Milowickiej 1b - 1 700 000,00 zł.;

2) koszty związane z sezonowym dokarmianiem kotów wolno żyjących - 20 000,00 zł.;

3) koszty związane ze sterylizacją i kastracją kotów wolno żyjących (nie przebywających w Schronisku) oraz usypianiem ich ślepych miotów - 40 000,00 zł.;

4) koszty związane ze sterylizacją i kastracją psów i kotów posiadających właścicieli - 10 000,00 zł.;

5) koszty związane ze znakowaniem zwierząt posiadających właścicieli - 10 000,00 zł.;

6) koszty związane z transportem, przetrzymywaniem i opieką weterynaryjną zwierząt gospodarskich - 30 000,00 zł.

§ 27. Środki finansowe na realizację zadań wynikających z niniejszego programu wydatkowane będą w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych w drodze przetargu nieograniczonego oraz zleceń.

Zdaniem organu nadzoru wymienionym wyżej przepisem Rada Miasta Katowice nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Przepisem § 26 pkt 1 Programu Rada określiła łącznie koszty związane z wylapywaniem bezdomnych zwierząt, zapewnieniem im miejsca w Schronisku, zapewnieniem im - jak również zwierzętom uczestniczącym w zdarzeniach drogowych - całodobowej opieki weterynaryjnej, a także związanych z poszukiwaniem właścicieli dla bezdomnych zwierząt ponoszone są w ramach zadania będącego przedmiotem przetargu nieograniczonego pn.: Usługi opiekuńcze i weterynaryjne nad bezdomnymi zwierzętami oraz utrzymanie działalności schroniska w Katowicach przy ul. Milowickiej 1b - 1) oraz koszty związane ze sterylizacją i kastracją kotów wolno żyjących (nie przebywających w Schronisku) oraz usypianiem ich ślepych miotów. Należy stwierdzić, że ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla kilku zadań nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego zapisu uchwały w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe - co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym. Należy także zauważyć, że Rada nie przewidziała wydatkowania żadnych środków finansowych na poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

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). 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 stycznia 2019 roku, sygn. akt: II SA/Bd 1280/18 wyjaśnił, że w art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt 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 ustawy o ochronie zwierząt 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* (tak również: wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 roku, sygn. akt: II OSK 1001/17, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 roku, sygn. akt: II SA/Go 485/18; wyrok WSA w Opolu z dnia 29 września 2015 roku, sygn. akt: II SA/Op 253/15). Zatem Rada Miasta nie uregulowała prawidłowo wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu oraz sposobu wydatkowania tych środków, gdyż nie dokonała podziału środków finansowych na poszczególne cele i zadania ujęte w Programie. Tym samym Rada nie wypełniła delegacji z art. 11a ust. 5 ustawy.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Katowice przedmiotową uchwałą nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 oraz ust. 5 ustawy, skutkujące stwierdzeniem nieważności w całości.

Niezależnie od powyższego należy wskazać na istotne naruszenie prawa także w przepisie § 6 pkt 4 załącznika do uchwały, zgodnie z którym: *wylapywanie bezdomnych zwierząt prowadzone będzie za pomocą sprzętu, który nie będzie stwarzał zagrożenia dla życia lub zdrowia wylapywanych zwierząt oraz nie będzie zadawał im cierpienia*. Należy zauważyć, że powyższe zalecenia zostały już uregulowane w § 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 roku Nr 116, poz. 753). Stosownie do jego treści używane przy wylapywaniu zwierząt bezdomnych urządzenia i środki nie mogą stwarzać zagrożenia dla ich życia i zdrowia ani zadawać im cierpienia (§ 7). W związku z powyższym ponowne ich regulowanie w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt prawa miejscowego jest skierowany. Niedopuszczalne jest zatem powtarzanie, jak i modyfikowanie norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Stosownie do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu. Ponowne bowiem uregulowanie przez radę gminy w drodze statutu materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy szczególnej. W tej kwestii wielokrotnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, również w wyroku z dnia 14 października 1999 r. o sygn. akt II SA/Wr 1179/98, CBOS), gdzie wskazał, iż: uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Nr XXXIV/746/21 Rady Miasta Katowice z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Katowice w 2021 roku, istotnie narusza prawo, to jest art. 11a ust. 2 i 5 ustawy, a tym samym stwierdzenie jej nieważności, 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**