



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 17 kwietnia 2023 r.

Poz. 2684

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 35/2023** **WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 14 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr XLVII/306/2023 Rady Gminy Chrostkowo z dnia 7 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Chrostkowo.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 7 marca 2023 r. Rada Gminy podjęła uchwałę nr XLVII/306/2023 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Chrostkowo”. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 15 marca 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 30 marca 2023 r., znak: WNK.DW.IV.4131.13.2023 KJ organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie Wójt Gminy Chrostkowo w piśmie z dnia 6 kwietnia 2023 r., poinformował, że na najbliższej sesji zostanie uchylona uchwała Rady Gminy Chrostkowo nr XLVII/306/2023 z dnia 7 marca 2023 roku w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Chrostkowo i podjęta zostanie nowa, uwzględniająca aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych. Organ nadzoru podtrzymuje stanowisko zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym a także art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2022 r., poz. 572).

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Chrostkowo na rok 2023 stanowi załącznik do uchwały.

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, 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. Dodatkowo program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 ustawy) oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art.11a ust. 3a ustawy). Powołane wyżej przepisy ustawy określają zagadnienie powierzone gminie do uregulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Ta część programu, o której mowa w art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy jest obligatoryjna i nie może zostać pominięta przez radę gminy.

Rada Gminy Chrostkowo w § 2 i § 4 Załącznika uchwała: „§ 2. Bezdomne zwierzęta domowe z terenu gminy Chrostkowo mają zapewnione miejsce w schronisku dla zwierząt bezdomnych – z siedzibą Ostrowite 50 A, 87-400 Golub-Dobrzyń oraz „§ 4. Zapewnienie bezdomnym zwierzętom domowym miejsca w schronisku dla zwierząt na podstawie zawartej przez Gminę Miasta Lipna umowy – tj. EKO Schronisku Dla Zwierząt „Zielone Pole” Ostrowite 50A, 87-400 Golub-Dobrzyń”.

Zgodnie z art. 4 pkt 16, pkt 17 i pkt 18 ustawy o ochronie zwierząt, ilekroć w ustawie jest 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, „zwierzętach domowych” – rozumie się przez to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza, „zwierzętach gospodarskich” – rozumie się przez to zwierzęta gospodarskie w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich.

W ocenie organu nadzoru sformułowane w słowniczku definicje różnią pojęcia zwierząt bezdomnych, domowych oraz gospodarskich, natomiast brak jest pojęcia bezdomnego zwierzęcia domowego. W tym miejscu zasadnym jest powołanie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 21 czerwca 2022 r. sygn. akt II Sa/OI 313/22 (publ. Lex 3368174), w którym sąd postanowił: (...) Należy bowiem podkreślić, jedynym przepisem upoważniającym ustawodawcę lokalnego do uchwalenia Programu jest przytoczony wyżej art. 11a u.o.z. Przepis ten w ust. 1 wyraźnie stanowi, że organ uchwałodawczy gminy uchwała program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, bez ograniczania go wyłącznie do bezdomnych zwierząt domowych (...) Akty prawa miejscowego nie mogą bowiem - jak przyjmuje się w judykaturze - zawierać powtórzeń ustawowych ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji (por. wyrok NSA z 12 października 2016 r. sygn. akt II OSK 3245/14, dostępny w Internecie).” Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 21 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/OI 313/22, (publ. Lex nr 3368174) przyjął: „(...) postanowienia Programu mogą uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, ale nie mogą modyfikować tego przepisu ustawowego poprzez ograniczenie zadań określonych w Programie tylko do bezdomnych zwierząt domowych.”

Rada Gminy Chrostkowo w § 4 Załącznika nie określiła, stosownie do wymogu § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U. z 1998 r. Nr 116, poz. 753), czy odławianie bezdomnych zwierząt ma charakter stały, czy też okresowy. Z przepisów uchwały wynika, że działania będą podejmowane w odniesieniu do zgłoszeń (§ 4 ust. 2 Załącznika). Regulacje te nie są jednak wystarczające, aby jednoznacznie stwierdzić, jaki charakter: stały (odbywający się przez cały czas obowiązywania programu) czy okresowy (zintensyfikowany w określonym przedziale czasowym) przybiorą te działania. Brak natomiast takiego wskazania przesądza o tym, że obowiązek wynikający z ustawy nie został w pełni zrealizowany.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 1022/17, CBOSA, wskazano, że: „(...) zgodnie z treścią § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r. Nr 116, poz. 753, zwane dalej: rozp. MSWiA) wyłapywanie zwierząt bezdomnych ma charakter stały lub okresowy, w zależności od treści uchwały, podjętej przez radę gminy, o której mowa w art. 11 ust. 3 u.o.z. Zatem organ stanowiący gminy powinien ustalenia dotyczące czasu odławiania zawrzeć w uchwale, wskazując czy wyłapywanie zwierząt na terenie gminy będzie miało charakter stały (odławianie przez czas obowiązywania programu) czy też okresowy (odławianie następujące wyłącznie w określonych z góry czasokresach). Zdaniem Sądu, rada wypełni obowiązek wskazania okresowego charakteru wyłapywania zwierząt bezdomnych, jeżeli precyzyjnie określi okresy czasu w ramach rocznego okresu obowiązywania tego aktu, w jakich podmioty odpowiedzialne za to zadanie będą odławiać zwierzęta bezdomne. Dzięki tym zapisom właściciele zwierząt mają uzyskać informację o tym kiedy (przez cały rok, przez określony z góry okres w roku) mogą spodziewać się czynności odławiania. (...). Ustalenie, że odławianie ma odbywać się w ramach akcji, nie precyzuje stałego lub czasowego charakteru odławiania, lecz świadczy o tym, że czynności te będą prowadzone w zależności od stwierdzonej potrzeby” (por. również wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 649/13, z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 774/13).

Lokalny prawodawca w przepisie § 12 ust. 1 i ust. 2 Załącznika, postanowił: „1. Finansowanie działań realizowane będzie ze środków budżetowych Gminy Chrostkowo. 2. W 2023 r. na realizację założeń Programu przewiduje się kwotę w wysokości 9000 PLN, w tym zaliczono: a) dokarmianie wolno żyjących kotów – 2.000.PLN; b) opłata dla schroniska za odłów i pobyt zwierząt – 4.000 PLN (186,- za 1 psa x 12 m-cy=2.232,-) c) kastrację – 1.000 PLN, d) sterylizację – 1.000 PLN, e) za opiekę weterynaryjną - 1.000 PLN”.

W ocenie organu nadzoru, regulacja ta nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5, ponieważ nie informuje o przeznaczeniu sumy na wykonanie wszystkich poszczególnych celów i założeń przyjętych w Programie, w tym każdego zadania z osobna. Należy zauważyć, że ustawa w art. 11a ust. 5 nakłada na radę gminy obowiązek wskazania w Programie wysokości środków finansowych przeznaczonych

na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. W wyroku z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20, (pub. Lex 3062498) Naczelny Sąd Administracyjny orzekł: „Nie ulega wątpliwości, że wskazany przepis bezwzględnie wymaga, by rada gminy w sposób szczegółowy i wyczerpujący określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków poprzez egemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań (...) W przywołanym przepisie ustawodawca użył sformułowania: „program zawiera”. 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 (...)”. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21 postanowił: „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. Zatem 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, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami.” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 stycznia 2023 r., sygn. akt IV SA/Po 797/22, publ. Lex nr 3476662, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r., sygn. akt SA/Ke 1030/20, publ. Legalis nr 2540795, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 16 października 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 603/19, publ. Legalis nr 2253690, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 9 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 861/21, publ. Lex nr 3344719, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 18 października 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 980/21, publ. Legalis 2636599).

Podzielając powyższe poglądy prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie zawarła informacji o wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań uznanych przez ustawodawcę jako obligatoryjne, a mianowicie w § 12 załącznika do uchwały w sposób niepełny określiła wydatkowanie środków na realizację opieki nad bezdomnymi zwierzętami, nie wskazując środków finansowych na usypianie ślepych miotów (§ 10 Załącznika do uchwały).

Ponadto organ nadzoru zauważa, że lokalny prawodawca w § 9 Załącznika do uchwały uregulował ponownie zadanie programu „Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt”, które to zostało wskazane już w § 6 Załącznika.

W ocenie organu nadzoru program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stanowi akt prawa miejscowego, którego przepisy nie mogą naruszać Zasad techniki prawodawczej. Jak bowiem stanowi § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny, czytelny i wyczerpujący. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, (publ. Lex nr 25640) zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały nr XLVII/306/2023 Rady Gminy Chrostkowo z dnia 7 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Chrostkowo należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku Wydział Nadzoru i Kontroli, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Mikołaj Bogdanowicz