



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia środa, 24 kwietnia 2024 r.

Poz. 2387

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.163.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 23 kwietnia 2024 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 Rady Gminy Rychliki Nr II/14/2024 z dnia 22 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rychliki w 2024 r.”

#### Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 27 marca 2023 r., powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2023 r., poz. 1580 z późn.zm), Rada Gminy Rychliki przyjęła „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rychliki w 2024 r.”

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 marca 2024 r.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa ww. przepisie ustawy, określa, w drodze uchwały, na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który 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.

Program może obejmować również plan znakowania zwierząt w gminie, a także plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11 ust. 3 i ust. 3a ustawy).

Ponadto, stosownie do 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".

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt musi formułować postanowienia w granicach upoważnienia ustawowego, regulując kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej.

Podkreślić w tym miejscu należy, że obligatoryjnymi elementami programu są elementy wprost wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 w punktach od 1 do 8, a także w ust. 5 ustawy. W orzecznictwie wskazuje się, że skuteczna realizacja zadań wskazanych w art. 11a ustawy wymaga uregulowana przez uprawniony organ wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, przy czym uregulowanie to powinno być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie tego obowiązku musi natomiast skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ponadto powodem stwierdzenia nieważności uchwały są jej postanowienia podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie (por. wyrok WSA w Gdańsku z 6 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 787/18).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że Rada Gminy Rychliki nie uregulowała w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień wymaganych przez ustawodawcę.

Stosownie do postanowień § 11 programu środki finansowe przeznaczone na realizację zadań wynikających z programu zostały zabezpieczone w budżecie Gminy na 2024 r. w kwocie 37 500 zł (ust. 1), których wydatkowanie, zgodnie z § 11 ust. 2 programu, zakłada się w następujący sposób:

- 1) zadania realizowane w imieniu gminy, o których mowa w § 5 przez schronisko dla zwierząt, w ramach Programu: 20 000,00 zł;
- 2) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych i dofinansowanie sterylizacji bezdomnych zwierząt przyjętych do adopcji na podstawie umowy adopcyjnej zawartej z Gminą: 12 960,00 zł;
- 3) zakup i wydawanie karmy oraz innych akcesoriów dla kotów wolnożyjących: 1 500,00 zł;
- 4) opiekę nad zwierzętami gospodarskimi: 3040,00 zł.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja nie jest wystarczająca dla wypełnienia obowiązku uchwałodawczego rady gminy wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, podkreślił: „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 egzemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań". Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 15 grudnia 2022 r., wskazał: "(...) 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" (por. także wyroki WSA w Poznaniu: z 26 października 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 535/22; z 26 października 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 555/22; z 12 października 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 571/22).

W wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu podkreślił: "(...) pominięcie określenia konkretnej wysokości środków przeznaczonych na realizację (sfinansowanie) poszczególnych celów wskazanych w uchwalonym (...) programie, a w konsekwencji brak wskazania sposobu wydatkowania tych środków na realizację tego programu, stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte programem ma zasadnicze znaczenie dla realizacji programu". W konsekwencji bowiem brak jest gwarancji, czy rzeczywiście każde z zadań wymienionych w programie, będzie realizowane i w jakim zakresie finansowane. Dopiero powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych, przeznaczonych na realizację programu wraz z określonym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 października 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 555/22).

Podzielając powyższe poglądy prezentowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, organ nadzoru stwierdza, że badany Program został wydany z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 5 ustawy poprzez ustalenie w treści § 11 ust. 2 pkt 1 programu łącznej puli środków na zadania realizowane w imieniu gminy, o których mowa w §5 przez schronisko dla zwierząt - tj : realizację zadania zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, odławiania bezdomnych zwierząt, obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt i usypiania ślepych miotów - 20. 000 zł.

Tymczasem ustawodawca w treści art. 11a ust. 2 ustawy rozdzielił poszczególne zadania. W ocenie organu nadzoru na każde zadanie wymienione w treści ww. artykułu oraz na zadania fakultatywne przewidziane w Programie powinny zostać określone odrębne środki finansowe.

Poprzez zaplanowanie łącznych kwot na omawiane grupy zadań rada pozostawiła organowi wykonawczemu i innym podmiotom współdziałającym w wykonywaniu programu (np. prowadzącemu schronisko) swobodę w zakresie sposobu wydatkowania tych środków, co nie znajduje uzasadnienia w treści art. 11a ust. 5 ustawy, pozostając z tym przepisem w istotnej sprzeczności. Jak słusznie zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22: "(...) takie sformułowanie wskazuje, że Rada nie określiła konkretnego sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w Programie w sposób o jakim mowa w art. 11a ust. 5 ustawy Za niewystarczające należy uznać wskazanie łącznych kwot przeznaczonych na realizację powyższych zadań. Zdaniem Sądu, Rada winna jest dokładnie podzielić wskazane wyżej kwoty na poszczególne zadania ujęte w Programie i określić jak będą one rozdysponowane. (...) Narusza bowiem przepis art. 11a ust. 5 ustawy pozostawianie organowi wykonawczemu gminy, albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały, swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków (...)”.

Tym samym, sposób sformułowania przepisów przedmiotowej uchwały nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez radę gminy w zw. z art. 11a ust. 5 ustawy, co powoduje konieczność wyeliminowania jej postanowień w całości.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.**

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Mateusz Szauer  
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski