



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 12 kwietnia 2023 r.

Poz. 3632

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.102.2023.7**

**WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 31 marca 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)

**orzekam**

nieważność uchwały nr LXIII/429/2023 Rady Gminy Brudzew z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Brudzew w roku 2023 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

**Uzasadnienie**

W dniu 27 lutego 2023 r. Rada Gminy Brudzew podjęła uchwałę nr LXIII/429/2023 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Brudzew w roku 2023, dalej jako "uchwała" lub „Program“.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023r., poz. 40), w związku z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jednolity: Dz. U. z 2022r., poz. 572)“.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 3 marca 2023 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), zwanej dalej " u.s.g.", gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W myśl art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 ze zm.), zwanej dalej " u.o.z.", program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt "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 ten może także obejmować plan znakowania zwierząt w gminie 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. 3 i ust. 3a u.o.z.). Ponadto zgodnie z art. 11a ust. 5 u.o.z. program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Realizacja zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 3-6 u.o.z., może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (art. 11a ust. 4 u.o.z.).

W orzecznictwie podkreśla się, że skuteczna realizacja zadań wskazanych w art. 11a u.o.z. wymaga uregulowania 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 art. 11a u.o.z. (por. wyrok WSA w Gdańsku z 6 marca 2019 r., II SA/Gd 787/18, CBOSA).

W § 14 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Brudzew postanowiła, iż „Na realizację Programu na rok 2023 w budżecie Gminy Brudzew zabezpieczono kwotę 85 000 zł (słownie: osiemdziesiąt pięć tysięcy złotych 00/100), w tym na: - zadania realizowane przez Schronisko dla bezdomnych zwierząt w ramach Programu – 79 950 zł, - zakup karmy dla zaadoptowanych psów – 250 zł, - zapewnienie opieki weterynaryjnej – 1 000 zł, - zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom gospodarskim – 500 zł, - dokarmianie kotów wolno żyjących – 300 zł, - usługi kastracji oraz sterylizacji - 3 000 zł". Dodatkowo postanowiono, iż „Środki finansowe na realizację Programu wydatkowane będą zgodnie z bieżącymi potrzebami, na podstawie zawartych umów, zleceń, faktur lub rachunków" (§ 14 ust. 3 przedmiotowej uchwały).

Rada Gminy Brudzew nie przewidziała środków na wszystkie zadania objęte Programem opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Brudzew w 2023 r. W § 7, § 9, § 10 i § 12 przedmiotowej uchwały odpowiednio wskazano: odławianie bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Natomiast w § 14 uchwały, która odnosi się do kosztów realizacji Programu, nie wskazano żadnych informacji o środkach przeznaczonych na wymienione powyżej zadania.

Naczelný Sąd Administracyjny w wyroku z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, CBOSA, podkreślił, że: "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., IV SA/Po 741/22, CBOSA, 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. wyroki WSA w Poznaniu: z 26 października

2022 r., IV SA/Po 535/22; z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22; z 12 października 2022 r., IV SA/Po 751/22; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20 - CBOSA).

Opisane powyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa i powodują konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Sposób sformułowania przepisów Programu nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez Radę Gminy Brudzew w art. 11a ust. 5 ustawy. Pominięcie określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych celów Programu, a w konsekwencji brak wskazania czy na dany cel przeznaczono jakiegokolwiek środki, stanowi istotne naruszenie prawa. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20 - CBOSA: w przepisie art. 11a ust. 5 ustawy "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 i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie w uchwale, prowadzi musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości, ze skutkiem ex tunc".

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Michał Zieliński  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Brudzew

Wójt Gminy Brudzew