



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 2 maja 2023 r.

Poz. 4635

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.141.2023.4

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 13 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)

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr LXII/348/2023 Rady Miejskiej Żerkowa z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Żerków na 2023” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 9 marca 2023 r. Rada Miejska Żerkowa podjęła uchwałę nr LXII/348/2023 w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Żerków na 2023”. „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Żerków na rok 2023” stanowi załącznik do uchwały, dalej: „Program”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 j; r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. 2022 r., poz. 572)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 16 marca 2023 r.

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

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572, ze zm.), dalej: „ustawa”, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 (tj. obowiązek zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania), określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W art. 11a ust. 2 ustawy zawarty został katalog zagadnień, które rada gminy, podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, powinna szczegółowo określić w tym programie. Zgodnie z powołanym przepisem: „Program, o którym mowa w ust. 1, 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”. Przedmiotowy program może także 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). 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 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 ustawy (por. wyrok WSA w Gdańsku z 6 marca 2019 r., II SA/Gd 787/18, CBOSA).

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

W § 13 Programu rada unormowała kwestie dotyczące kosztów jego realizacji, uchwalając, że:

„1. Środki finansowe przeznaczone na realizację programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Żerków zabezpieczono w budżecie Gminy Żerków na 2023 rok w kwocie 139.400,00 zł z przeznaczeniem na:

- a) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt – 116.900,00 zł,
- b) zapewnienie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie - 1.500,00 zł,
- c) zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich – 1.000,00 zł,
- d) Zabiegi kastracji i znakowanie zwierząt utrzymywanych przez mieszkańców oraz kotów wolnożyjących – 10.000 zł (5000 zł pochodzi z budżetu Gminy oraz 5 000 zł darowizna otrzymana od Fundacji ZWIERZ z Bierunia)
- e) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń komunikacyjnych z udziałem zwierząt – 7.800 zł,
- f) leczenie i opieka nad zwierzętami bezdomnymi i wolno żyjącymi ( w tym: zdarzenia drogowe, usypianie ślepych miotów, zabiegi kastracji - 2.200 zł”.

Zdaniem organu nadzoru, regulacje w niej zawarte nie są wystarczające 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, CBOSA, 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., IV SA/Po 741/22, CBOSA, wskazał, że: „[...] 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., IV SA/Po 535/22, CBOSA; z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22, CBOSA; z 12 października 2022 r., IV SA/Po 571/22, CBOSA; wyrok NSA z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20, CBOSA).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22, CBOSA, podkreślił, że: „[...] 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., IV SA/Po 555/22, CBOSA).

Podzielając powyższe poglądy prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, organ nadzoru stwierdza, że badany Program został wydany z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 5 ustawy poprzez pominięcie w jego treści wskazania wysokości środków przeznaczonych na realizację wszystkich wyszczególnionych celów (zadań) Programu, a także sposobu ich wydatkowania.

Rada nie zawarła bowiem informacji o wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań uznanych przez ustawodawcę jako obligatoryjne, a mianowicie zadań w zakresie: odławiania bezdomnych zwierząt, poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, obligatoryjnej sterylizacji. Ponadto nie określono środków na sfinansowanie innych zadań zaplanowanych w Programie, np. na działania edukacyjne, o których mowa w § 8 Programu.

Zdaniem organu nadzoru, za niewystarczające w świetle art. 11a ust. 5 ustawy należy uznać wskazywanie łącznych kwot na więcej niż jedno zadanie, tak jak uczyniono to w § 13 ust. 1 Programu, tj. łącznej kwoty na: „Zabiegi kastracji i znakowanie zwierząt utrzymywanych przez mieszkańców oraz kotów wolnożyjących” (pkt d), "leczenie i opieka nad zwierzętami bezdomnymi i wolno żyjącymi ( w tym: zdarzenia drogowe, usypianie ślepych miotów, zabiegi kastracji" (punkt f).

Poprzez zaplanowanie łącznych kwot na omawiane zadania 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 u.o.z. 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 u.o.z. pozostawianie organowi wykonawczemu gminy, albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu Uchwały, swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków [...]”.

Podsumowując, organ nadzoru stwierdza, że sposób sformułowania przepisów Programu nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez radę gminy w art. 11a ust. 5 ustawy, pozostając z tym przepisem w istotnej sprzeczności, mającej wpływ na ważność całej uchwały. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego 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, prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości, ze skutkiem ex tunc”.

W świetle powyższego, 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 Miejska Żerkowa

Burmistrz Miasta i Gminy Żerków