



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 6 kwietnia 2023 r.

Poz. 3457

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.89.2023.7**

**WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 30 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 LV.532.2023 Rady Gminy Złotów z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Złotów w roku 2023” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

**Uzasadnienie**

W dniu 22 lutego 2023 r. Rada Gminy Złotów podjęła uchwałę nr LV.532.2023 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Złotów w roku 2023”, dalej jako „uchwała”. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Złotów w roku 2023 stanowi załącznik nr 1 do ww. uchwały, dalej jako „Program”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 11a ust. 1, 2, 5 i 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 i poz. 2375)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 lutego 2023 r.

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

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), dalej jako "ustawa" - 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. 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.

Natomiast, jak wynika z 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”.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 marca 2016 r., II OSK 221/16, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 maja 2017 r., II OSK 725/17, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 czerwca 2017 r., II OSK 1001/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 14 listopada 2019 r., III SA/Gd 516/19 - CBOSA). Analiza wskazanych wyżej wyroków prowadzi bezsprzecznie do wniosku, że w ostatnich latach ukształtowała się i ugruntowała linia orzecznicza, zgodnie z którą uchwały rad gmin w tym przedmiocie traktowane są jako akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) i jako takie podlegają publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Należy również zaznaczyć, że 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 Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.) 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.

Podkreślić należy, że 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 2002 r. 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 zapobieganie bezdomności zwierząt, 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 8 stycznia 2016 r., II SA/Gl 740/15, CBOSA).

Działając w zakresie ustawowej delegacji, rada gminy zobowiązana jest do jej wypełnienia, co winno nastąpić na drodze uregulowania wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne w sposób całościowy i maksymalnie precyzyjny, tak aby stworzyć adresatom programu pewne warunki jego realizacji.

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: (...)” nie można wyprowadzać wniosku o całkowicie fakultatywnym zakresie jego regulacji. Zakres swobody rady gminy w tym przypadku nie oznacza możliwości odstąpienia od uregulowania spraw, które powinny być określone w programie, lecz zobowiązuje do dokładnego określenia w nim wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów.

Na zasadzie art. 11a ust. 5 ustawy, lokalny prawodawca zobowiązany został nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu, ale także do określenia sposobu ich wydatkowania.

W rozdziale 11 Programu, w § 11 wskazano, że: „Środki finansowe przeznaczone na realizację zadań wynikających z Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami określono w budżecie Gminy Złotów i przeznaczone zostają na: 1) pokrycie kosztów związanych z odławianiem, zapewnieniem bezdomnym zwierzętom miejsc w schronisku dla zwierząt i ich utrzymywaniem w kwocie 250 000,00 zł; 2) zakup karmy dla wolno żyjących kotów oraz bezdomnych kotów i bezdomnych psów w ramach akcji zachęcających do ich adopcji w kwocie 6 000,00 zł; 3) pokrycie kosztów związanych z wykonaniem zabiegów sterylizacji, kastracji, uśpienia ślepych miotów bezdomnych psów, wolno żyjących bądź bezdomnych kotów, trwałego znakowania oraz innych zabiegów (szczepień ochronnych, odpchlenia, odrobaczenia, koniecznego leczenia) w celu przygotowania do adopcji bezdomnych psów, wolno żyjących bądź bezdomnych kotów, a także zapewnieniem całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt w kwocie 12 000,00 zł, 4) opiekę nad bezdomnymi zwierzętami gospodarskimi w kwocie 1 000,00 zł, 5) zabiegi kastracji zwierząt domowych (psów i kotów) przebywających pod opieką mieszkańców gminy Złotów oraz ich trwałe znakowanie, a także zabiegi kastracji i znakowania kotów wolno żyjących: a) 5 000,00 zł zostanie darowane Gminie Złotów przez „ZWIERZ” Ogólnopolską Fundację na Rzecz Ochrony Zwierząt na podstawie zawartej umowy darowizny, b) 5 000,00 zł zostanie zabezpieczone w budżecie gminy na rok 2023 na przedmiotową Akcję Kastracji”.

Zdaniem organu nadzoru wymienionym wyżej paragrafem Rada Gminy Złotów nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Rada nie wskazała bowiem jaka konkretna kwota przeznaczona będzie na każde z poszczególnych zadań i czy w konsekwencji każde z tych zadań będzie finansowane, a nie pozostanie jedynie fikcją. 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, np. wskazano łącznie środki na wydatki związane z odławianiem, zapewnieniem bezdomnym zwierzętom miejsc w schronisku i ich utrzymywaniem, jednakże nie wyszczególniono konkretnych kwot przeznaczonych na realizację każdego z wymienionych zadań. Podobnie – łącznie wskazano kwotę, która obejmuje pokrycie kosztów związanych z wykonaniem zabiegów sterylizacji, kastracji, uśpienia ślepych miotów bezdomnych psów, wolno żyjących bądź bezdomnych kotów, trwałego znakowania oraz innych zabiegów (szczepień ochronnych, odpchlenia, odrobaczenia, koniecznego leczenia) w celu przygotowania do adopcji bezdomnych psów, wolno żyjących bądź bezdomnych kotów, a także zapewnieniem całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, jednakże nie wyszczególniono jakie konkretnie kwoty przypisane są do każdego z wymienionych zadań.

Z powyższych uregulowań Programu nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne czynności - co czyni taką regulację nietransparentną. Naruszeniem normy art. 11a ust. 5 ustawy jest zatem pozostawianie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały, swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tegoż sposobu w zawieranych umowach. Podobnie orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, iż: "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, podkreślił, 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. 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).

Rada Gminy Złotów nie przewidziała również środków na wszystkie zadania objęte Programem. W rozdziale 2 Programu wskazano, m. in.: opiekę nad wolno żyjącymi kotami; a w rozdziale 5 Programu - poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Natomiast w rozdziale 11 Programu, który odnosi się

do kosztów realizacji Programu, nie wskazano żadnych informacji o środkach przeznaczonych na wymienione powyżej zadania.

Ponadto Rada Gminy Złotów nie wskazała wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację następującego celu określonego w rozdziale 9 Programu: elektroniczne znakowanie (czipowanie) zwierząt, które to zadanie choć nie jest zadaniem obligatoryjnym, wynikającym z art. 11a ust. 2 ustawy, zostało jednak w Programie ustanowione.

Należy zauważyć, że pominięcie wskazania kwot na realizację wszystkich zadań określonych w ustawie oznacza, że nie została wypełniona delegacja ustawowa, a program nie reguluje w sposób wystarczający materii przekazanej do unormowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

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 Złotów 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, prowadzić 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 Złotów

Wójt Gminy Złotów