



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

---

Łódź, dnia 30 grudnia 2022 r.

Poz. 8087

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.1150.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 14 grudnia 2022 r.

### Rada Miejska w Warcie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

#### **stwierdzam nieważność:**

§ 14 ust. 1 pkt 1, 2, 4, 5 załącznika do uchwały Nr XLVII/323/2022 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 7 listopada 2022 r. w sprawie: zmiany Uchwały XXXIX/282/2022 z dnia 28 marca 2022 r. dotyczącej Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Warta.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 7 listopada 2022 r. Rada Miejska w Warcie podjęła uchwałę Nr XLVII/323/2022 w sprawie: zmiany Uchwały XXXIX/282/2022 z dnia 28 marca 2022 r. dotyczącej Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Warta.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 16 listopada 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Warcie zawiadomienia z 18 listopada 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1150.2022, w którego uzasadnieniu organ nadzoru przedstawił swoje zastrzeżenia.

Odpowiadając na uwagi organu nadzoru, Zastępca Burmistrza Warty w piśmie z 25 listopada 2022 r. znak: WIR.6140.10.2022.KŻ złożył stosowne wyjaśnienia, które nie zostały uznane za wystarczające. Organ nadzoru prezentuje następujące stanowisko w sprawie.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572) - zwanej dalej ustawą. Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy, 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 ten, jak stanowi art. 11a ust. 2 ustawy, 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 opieki nad zwierzętami bezdomnymi zawierać ma również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków, o czym stanowi art. 11a ust. 5 ustawy. 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).

W ocenie organu nadzoru, zmiana Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Warta (zwany dalej Programem), uregulowana uchwałą Nr XLVII/323/2022 z dnia 7 listopada 2022 r. zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

W § 14 ust. 1 pkt 1 Programu Rada Miejska w Warcie wskazała łącznie kwoty przeznaczone na realizację takich zadań Programu jak: bieżące utrzymanie bezdomnych zwierząt umieszczonych w schronisku i ich obowiązkowa sterylizacja i kastracja i znakowanie zwierząt w schronisku oraz rezerwa na utrzymanie kolejnych bezdomnych zwierząt z terenu gminy, które trafią do schroniska i koszty odławiania bezdomnych zwierząt w wysokości 60.670, 00 zł.

W § 14 ust. 1 pkt 2 Programu Rada wskazała łącznie kwoty przeznaczone na realizację takich zadań Programu jak: usypianie ślepych miotów we wskazanych prawem okolicznościach, sterylizacja i kastracja zwierząt domowych (tj. koty i psy) oraz znakowanie psów z terenu Gminy Warta w wysokości 75.500, 00 zł.

Ponadto w § 14 ust. 1 pkt 4 Programu Rada wskazała również łącznie kwoty przeznaczone na realizację takich zadań Programu jak: zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt oraz zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w wysokości 15.000, 00 zł, natomiast w § 14 ust. 1 pkt 5 Programu Rada Miejska wskazała łącznie kwoty przeznaczone na realizację takich zadań Programu jak: poszukiwanie właścicieli bezdomnych zwierząt i edukacja mieszkańców w zakresie zmniejszenia populacji bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Warta w wysokości 2.000, 00 zł.

Zdaniem organu nadzoru tak skonstruowana regulacja § 14 ust. 1 pkt 1, 2, 4, 5 Programu narusza prawo w sposób istotny.

Ujęcie w sposób łączny kilku kwot na finansowanie poszczególnych zadań Programu jest niezgodne z art. 11 a ust. 5 ustawy, gdyż w żaden sposób nie wynika w jakiej wysokości będą finansowane konkretne zadania programowe (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 977/21; z dnia 11 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 773/21, sygn. akt II SA/Łd 990/21 oraz sygn. akt II SA/Łd 1023/21; z dnia 20 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 897/21; z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 185/22). Zatem należy podkreślić, że Rada wskazała sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu wbrew postanowieniom art. 11a ust. 5 ustawy. Przepisem § 14 ust. 1 pkt 1, 2, 4, 5 Programu Rada nie dokonała podziału środków finansowych na poszczególne zadania. Wskazanie zatem jednej, wspólnej kwoty na wykonywanie różnych zadań Programu, lub zadań realizowanych przez różne podmioty uznać należy za nieprawidłowe i niezgodne z wolą ustawodawcy zawartą w art. 11a ust. 5 ustawy.

Z literalnego brzmienia art. 11a ust. 5 ustawy wynika, że Program powinien zawierać nie tylko wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu, ale także sposób ich wydatkowania. Organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z szeroko akceptowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem, określenie "sposób wydatkowania środków finansowych" oznacza przedstawienie w Programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi, jako obowiązkowego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala bowiem przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktyczne wykonanie poszczególnych zadań.

Z powyższych uregulowań uchwały 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 dnia 22 września 2020 r., sygn. akt 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 Łodzi w wyroku z dnia 14 maja 2021 r., sygn. II SA/Łd 13/21 podkreślił, że „Użyte przez ustawodawcę w art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt określenie "sposób wydatkowania

środków finansowych", oznacza wymóg przedstawienia w programie zapobiegającym bezdomności zwierząt, jako elementu obligatoryjnego, 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. 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”.

Ponadto realizacja poszczególnych zadań programu uzależniona jest wprost od ilości środków na ten cel przeznaczonych. W konsekwencji taki sposób sformułowania przepisów Programu nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez Radę w art. 11a ust. 5 ustawy. Pominięcie określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych do realizacji poszczególnych celów Programu, a w konsekwencji brak wskazania czy na dany cel przeznaczono jakiegokolwiek środki, stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte Programem ma zasadnicze znaczenie dla realizacji całej uchwały.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru treść § 14 ust. 1 pkt 1, 2, 4, 5 załącznika do uchwały Nr XLVII/323/2022 w sprawie: zmiany Uchwały XXXIX/282/2022 z dnia 28 marca 2022 r. dotyczącej Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Warta nie wypełnia delegacji określonej w art. 11a ust. 5 ustawy, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej części.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

**Tobiasz Bocheński**

Do wiadomości:

Burmistrz Warty