



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 29 kwietnia 2024 r.

Poz. 2512

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.182.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 26 kwietnia 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), **stwierdzam nieważność uchwały** Nr LX/33/2024 Rady Miejskiej w Mikołajkach z dnia 22 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta i gminy Mikołajki na 2024 rok.

#### Uzasadnienie

W załączniku do uchwały, o której mowa we wstępie, Rada Miejska w Mikołajkach, działając 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 2023 r. poz. 1580, z późn. zm., zwanej dalej u.o.z.) przyjęła Gminny Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta i gminy Mikołajki w 2024 r., zwany dalej programem.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu w dniu 29 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 u.o.z.).

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 u.o.z. 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 Miejska w Mikołajkach nie uregulowała w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień wymaganych przez ustawodawcę, bowiem nie uregulowała w programie sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na jego realizację, o którym mowa w art. 11a ust. 5 u.o.z., a także kwestii zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, o której mowa w art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z.

Jak wynika z analizy tego przepisu, program mający charakter aktu prawa miejscowego ma regulować dwie istotne kwestie: po pierwsze - powinien wskazywać (określać) wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu; po wtóre - sposób wydatkowania tych środków. Łącznik "oraz" wskazuje na ścisły związek obu tych kwestii, co prowadzi do wniosku, że sposób wydatkowania środków powinien być powiązany z realizacją programu, a ściśle rzecz ujmując z realizacją poszczególnych zadań zawartych w programie. Zatem program powinien określać środki finansowe przeznaczone na konkretne zadania ujęte w programie, jako finansowe zabezpieczenie ich wykonania oraz sposób, a więc formę (metodę) ich wydatkowania. Analogiczne stanowisko przyjmuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z 6 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 703/20; z 29 lipca 2020 r. sygn. akt II OSK 997/20 oraz z 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W § 13 ust. 1 programu, wskazano, że środki przeznaczone na realizację programu wydawane będą w sposób celowy i oszczędny (...) umożliwiającą terminową realizację zadań. Natomiast w ust. 2 ww. jednostki redakcyjnej programu, poświęconemu źródłom finansowania programu, wskazano, że program realizowany będzie ze środków finansowych zapisanych w budżecie na rok 2024 w kwocie 80 000 zł (pkt 1), zaś wydatkowanie tych środków będzie realizowane z podmiotami wybranymi do realizacji zadań objętych programem zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Z powyższych postanowień nie wynika aby ustalono sposób wydatkowania tych środków, a zatem nie wyczerpano zakresu przekazanego do uregulowania przez radę gminy w art. 11a ust. 5 u.o.z. Powyższa regulacja powinna ściśle odnosić się do zadań wyszczególnionych w ramach programu, a następnie wskazać konkretną kwotę przeznaczoną na realizację każdego ze wskazanych zadań oddzielnie. Należy wskazać, że powyższy brak stanowi rażące naruszenie prawa, ponieważ kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte programem ma istotne znaczenie dla realizacji uchwały (podobnie w wyroku WSA w Szczecinie z 1 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 90/21). Tym samym wskazana regulacja nie zawiera unormowań, które lokalny prawodawca zobowiązany był w nim zamieścić. Stanowi to także naruszenie art. 11a ust. 5 u.o.z., które przesądza o wadliwości uchwalonego przez Radę Miejską w Mikołajkach programu, skutkującej koniecznością wyeliminowania go z obrotu prawnego.

Niezależnie od powyższego, należy wskazać że w przedmiotowej sprawie organ uchwałodawczy gminy nie wskazał konkretnego lekarza (przychodni weterynaryjnej, gabinetu weterynaryjnego, ani innego podmiotu świadczącego usługi weterynaryjne), który będzie zapewniał całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. W 9 programu, Rada Miejska w Mikołajkach wskazała, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych na drogach gminnych z udziałem zwierząt, realizowane będzie na podstawie umowy zawartej ze schroniskiem dla zwierząt w Pudwągach. Program nie realizuje zatem precyzyjnie zakresu delegacji sformułowanej w art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. Rada gminy powinna każdorazowo w treści przyjmowanego programu wskazać jednoznacznie podmiot (lekarza weterynarii, gabinet), któremu powierza realizację zadań przewidzianych w ww. przepisie. Wypełnienia delegacji ustawowej nie może stanowić wskazanie jako podmiotu zobowiązanego do zapewnienia opieki w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt schroniska, które faktycznie zadania tego nie realizuje, lecz powierza jego wykonanie na podstawie odrębnej umowy jeszcze innemu podmiotowi. Skoro program ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się dowiedzieć z niego, kto na terenie gminy jest podmiotem zobowiązanym do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, to odnalezienie tej informacji staje się niemożliwe, gdy kwestia ta nie jest wprost wskazana w programie (por.

wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 listopada 2023 r. sygn. akt. II SA/Sz 659/23, WSA w Białymstoku z dnia 25 lipca 2023 r., sygn. akt II SA/Bk 468/23).

Należy podkreślić, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, nie może zaniechać uregulowania którejkolwiek z kwestii wskazanych w art. 11a ust. 2 oraz ust. 5 u.o.z. Zobligowany jest w sposób wyczerpujący wykonać upoważnienie ustawowe, zawierając w akcie prawa miejscowego kompleksowe i precyzyjne uregulowania odnośnie każdej kwestii uznanej przez ustawodawcę za mającą zostać obowiązkowo unormowaną. Niewypełnienie tego obowiązku stanowi istotne naruszenie prawa, prowadzące do stwierdzenia nieważności odnośnego aktu prawa miejscowego w całości. Inaczej rzecz ujmując, istnieje konieczność zamieszczenia w programie wszystkich wymaganych delegacją ustawową elementów. Regulacje art. 11a ust. 2 i ust. 5 u.o.z. stanowią *ius cogentis* i ich pominięcie czy niewłaściwe zastosowanie w uchwale prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości, (por. wyrok NSA z dnia 6 lipca 2020 r. sygn.. akt II OSK 703/20).

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak na wstępie.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.**

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