



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 11 maja 2023 r.

Poz. 5001

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.146.2023.3

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 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 ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr LII/389/23 Rady Gminy Kościelec z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kościelec w 2023 roku - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 30 marca 2023 r. Rada Gminy Kościelec podjęła uchwałę nr LII/389/23 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kościelec w 2023 roku.

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) i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r., poz. 572 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 3 kwietnia 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 (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 572), zwanej dalej „ustawą”, 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” (ust. 3) oraz „plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają” (ust. 3a). 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 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 art. 11a ustawy (por. wyrok WSA w Gdańsku z 6 marca 2019 r., II SA/Gd 787/18).

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

W § 13 ust. 1 uchwały rada określiła sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Art. 11a ust. 5 ustawy stanowi, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Oznacza to, że w programie rada gminy ma obowiązek określić kwoty przeznaczane na wszystkie zadania opisane w programie. Analiza treści § 13 ust. 1 uchwały prowadzi do wniosku, że rada nie uregulowała w sposób wyczerpujący kwestii wskazania środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków, do czego zobowiązuje ustawa w art. 11a ust. 5. Organ nadzoru wskazuje, że rada nie określiła kwoty na finansowanie jednego z obligatoryjnych zadań, które zostało wymienione w programie, tj. poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja nie jest wystarczająca dla wypełnienia obowiązku uchwałodawczego rady gminy wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy. Rada winna bowiem określić wysokość środków finansowych dla wszystkich poszczególnych zadań wymienionych w art. 11a ust. 2 ustawy oraz wszystkich innych zadań fakultatywnych określonych w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, 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 egemplifikację 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, 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. także 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 571/22; wyrok NSA z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20).

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

W wyroku z dnia 1 kwietnia 2021 r., II SA/Sz 110/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie orzekł natomiast, że: "O ile zgodzić się należy z organem, że precyzyjne określenie w ramach Programu wysokości środków przeznaczanych na poszczególne cele może być trudne, to jednak szacunkowe przypisanie wartości na realizację konkretnych zadań wynikających z Programu oraz ewentualnej rezerwy i tym samym dookreślenie sposobu wydatkowania środków nie powinno nastręczać nadmiernej trudności. Nie sposób bowiem przyjąć, że przy określaniu całkowitej rocznej wysokości środków finansowych na realizację zadań wynikających z Programu Rada nie analizowała poszczególnych danych składowych i wskazała kwotę (...) bez uwzględnienia dotychczasowego doświadczenia przy realizacji konkretnych zadań i wartości usług lub towarów dla każdego z celów Programem przewidzianych".

Podzielając powyższe poglądy prezentowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, organ nadzoru stwierdza, że badany program został wydany z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 5 ustawy poprzez pominięcie w jego treści wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację niektórych z wyszczególnionych celów (zadań) Programu.

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 Gminy Kościelec

Wójt Gminy Kościelec