



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia piątek, 2 czerwca 2023 r.

Poz. 5774

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.221.2023.3

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr LXXIII/520/2023 Rady Miejskiej Trzemeszna z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Trzemeszno w 2023 roku - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 26 kwietnia 2023 r. Rada Miejska Trzemeszna podjęła uchwałę nr LXXIII/520/2023 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Trzemeszno w 2023 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 11a w związku z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r., poz. 572 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym ( Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 28 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 Miejska Trzemeszna nie uregulowała w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień wymaganych przez ustawodawcę.

Stosownie do zapisów § 13 ust. 1 Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Trzemeszno w 2023 roku, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały Rady Miejskiej Trzemeszna z dnia 26 kwietnia 2023 r. (zwany dalej "Programem"): „Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone zostały w budżecie Gminy Trzemeszno na 2023 r. w kwocie 62.000,00 zł (Uchwała Nr LXIX/493/2023 Rady Miejskiej Trzemeszna z dnia 18 stycznia 2023 r. w sprawie uchwały budżetowej na 2023 r.) w tym na: 1) zapewnienie miejsca i opieki w schronisku dla zwierząt oraz obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku - kwota 26.000,00 zł, 2) zakup środków żywności (karny) dla wolno żyjących kotów - 5.000,00 zł, 3) odławianie bezdomnych zwierząt, tymczasowe przetrzymywanie, transport do schroniska - kwota 16.000,00 zł, 4) wykonywanie zabiegów sterylizacji i kastracji zwierząt dla mieszkańców (50% całkowitego wydatku). Zabiegi kotów wolno żyjących, które pokrywane są w całej kwocie 100 % kwota 6.500,00 zł, 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt - bezkosztowo, 6) usypianie ślepych miotów - kwota 500,00 zł, 7) gotowość do zapewnienia miejsca i opieki dla zwierząt gospodarskich z terenu gminy Trzemeszno - kwota 900,00 zł, 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom bezdomnym poszkodowanym w wyniku zdarzeń drogowych, usypianie ślepych miotów oraz inne usługi weterynaryjne niezbędne przy realizacji Programu - kwota 5.000,00 zł, 9) edukację mieszkańców Gminy w zakresie kształtowania prawidłowych postaw i zachowań człowieka w stosunku do zwierząt oraz w zakresie obowiązków spoczywających na właścicielach i opiekunach zwierząt - kwota 1.100,00 zł, 10) zakup materiałów i oprządzenia dla bezdomnych zwierząt - kwota 1.00,00 zł”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja nie jest wystarczająca dla wypełnienia obowiązku uchwałodawczego rady gminy wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy.

Naczelnny 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 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, 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).

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 przeznaczonych na realizację niektórych z wyszczególnionych celów (zadań) Programu. Rada nie zawarła bowiem informacji o wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację całościowej opieki nad wolno żyjącymi kotami. Zgodnie z treścią § 5 Programu sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi realizowane jest poprzez: 1) ustalenie miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, 2) zapewnienie schronienia dla wolno żyjących kotów poprzez rozstawianie budek dla kotów w porozumieniu z zarządcą terenu i społecznymi opiekunami, 3) zapewnienie dokarmiania oraz zapewnienie im wody pitnej w miejscach ich przebywania, 4) powierzenie realizacji w/w zadań społecznym opiekunom (karmicielom) zgłoszonym w Urzędzie, 5) przeprowadzenie zabiegu sterylizacji lub kastracji kotów wolno żyjących, które będą realizowane przez lekarza weterynarii, z którym Gmina zawarła stosowną umowę, tj. z Gabinetem Weterynaryjnym z siedzibą przy ul. Kościuszki 19 w Trzemesznie. Określając jednak sposób wydatkowania środków rada wskazała jedynie kwotę przeznaczoną na zakup środków żywności (karmy) dla wolno żyjących kotów - 5.000,00 zł. Jak natomiast wynika z zacytowanego przepisu opieka na kotami wolno żyjącymi obejmuje nie tylko ich dokarmianie.

Nadto należy wskazać, iż w § 13 ust. 1 Programu rada przewidziała łączną pulę środków na zapewnienie miejsca i opieki w schronisku dla zwierząt oraz obligatoryjną sterylizację oraz kastrację zwierząt w schronisku (§ 13 ust. 1 pkt 1), zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom bezdomnym poszkodowanym w wyniku zdarzeń drogowych, usypianie ślepych miotów oraz inne usługi weterynaryjne niezbędne przy realizacji Programu (§ 13 ust. 1 pkt 8). Tymczasem ustawodawca rozdzielił ww. zadania polegające na: zapewnieniu bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy), obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku (art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy), zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy), usypiania ślepych miotów (art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy). W ocenie organu nadzoru na każde zadanie wymienione w treści art. 11a ust. 2 ustawy oraz na zadania fakultatywne przewidziane w Programie odrębnie powinny zostać określone środki finansowe.

Poprzez zaplanowanie łącznych kwot na omawiane grupy zadań rada pozostawiła organowi wykonawczemu (Burmistrzowi Trzemeszna) 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 [...]”.

Należy również zauważyć, iż w § 13 ust. 1 pkt 8 Programu rada wymieniła "usługi weterynaryjne niezbędne przy realizacji Programu", nie precyzując jakie konkretnie usługi wchodzi w ich zakres, jednocześnie wyodrębniając zadanie polegające na zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom bezdomnym poszkodowanym w wyniku zdarzeń drogowych. Konstrukcja omawianego przepisu jest zatem niejasna i może budzić problemy z wydatkowaniem tak sklasyfikowanych środków finansowych.

Nadto w § 13 ust. 1 pkt 6 Programu przewidziano pulę środków na usypianie ślepych miotów (tj. 500,00 zł). Jednocześnie w pkt 8 tego samego przepisu również przewidziano środki na usypianie ślepych miotów. Z niewiadomych zatem względów rada dwukrotnie określiła to samo zadanie przypisując do niego środki finansowe.

W punkcie 10 ust. 1 § 13 Programu przewidziano środki finansowe na zakup materiałów i oporządzenia dla bezdomnych zwierząt. Nie sposób jednak stwierdzić na jakie materiały i "oporządzenia", a nadto w związku z realizacją którego zadania przewidzianego w Programie, przewidziana kwota zostanie przeznaczona.

Taki sposób określenia sposobu wydatkowania środków finansowych jest w ocenie organu nadzoru chaotyczny i niejasny, a w konsekwencji budzi wątpliwości co do faktycznego sposobu wydatkowania tych środków. Jeszcze raz tutejszy organ nadzoru wskazuje, iż tworząc Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi zasadnym jest wyszczególnienie wszystkich zadań określonych w art. 11a ust. 2 ustawy i przypisanie do każdego z tych zadań określonej kwoty. Nadto oddzielnie winna być także wskazana pula środków na dodatkowe zadania przewidziane w Programie przez radę, np. dofinansowanie fakultatywnych zabiegów sterylizacji i kastracji.

Zauważyć również należy, iż projekt omawianej uchwały nie został poddany procedurze opiniowania, o której mowa w art. 11a ust. 7 i 8 ustawy. Jak wynika z treści ww. przepisów, projekt programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi wójt (burmistrz, prezydent miasta) przekazuje do zaopiniowania: 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii, 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy, 3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy. Podjęcie tego typu uchwały bez przeprowadzenia procedury opiniowania stanowi samoistną podstawę stwierdzenia jej nieważności (vide wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 grudnia 2022 r., II SA/Ke 559/22, wyrok WSA w Opolu z 22 lipca 2014 r., II SA/Op 247/14).

Rada w treści § 7 ust. 1 oraz § 13 ust. 1 pkt 8 Programu dokonała zawężenia zakresu zadania Gminy dotyczącego zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych tylko do zdarzeń z udziałem zwierząt bezdomnych. Nie ma wątpliwości, że organ uchwałodawczy nie wykonał prawidłowo wskazanego upoważnienia ustawowego, zgodnie z którym program obejmuje w szczególności zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. W analizowanym postanowieniu Programu doszło bowiem do zawężenia zakresu opieki weterynaryjnej udzielanej zwierzętom biorącym udział w zdarzeniach drogowych do opieki udzielanej wyłącznie bezdomnym zwierzętom, mimo że ustawa wyraźnie wymaga, aby w programie określony został obowiązek zapewnienia opieki wszystkim zwierzętom, które biorą udział w zdarzeniu drogowym, w tym również zwierzętom posiadającym właściciela oraz wolno żyjącym. Ratio legis tego przepisu jest takie, aby każde poszkodowane zwierzę znalazło natychmiastową pomoc lekarską, bez zwłoki wynikającej z konieczności poszukiwania właściciela, bądź poszukiwania innej osoby, która w miejsce właściciela zajmie się poszkodowanym zwierzęciem np. gdy w jednym zdarzeniu drogowym bierze udział zwierzę podróżujące z jego właścicielem, a ten z powodu obrażeń nie może zająć się tym zwierzęciem. Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt rada gminy obowiązana jest do uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a zatem celem programu jest nie tylko zapewnienie opieki zwierzętom bezdomnym ale również zapobieganie bezdomności zwierząt, w tym również tych, które dotychczas bezdomne nie były. Tym samym, skoro ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 8 powoływanej ustawy nie określił wprost, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt ma dotyczyć wyłącznie bezdomnych zwierząt, Rada nie jest uprawniona do dokonania takiego zawężenia (por.m.in. wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., II OSK 1503/17).

Wadliwy w swej konstrukcji jest również zapis dotyczący zapewnienia miejsca i opieki dla zwierząt gospodarskich w zakresie w jakim wskazano, iż dotyczy on jedynie zwierząt z terenu gminy Trzemeszno (vide § 13 ust. 1 pkt 7 Programu). W przypadku bowiem bezdomnych zwierząt gospodarskich brak jest technicznej możliwości ustalenia z jakiej gminy dane zwierzę pochodzi. Uchwalony przez radę zapis nie znajduje zatem oparcia w prawie, a nadto jest on niemożliwy do zastosowania. Prawidłowo jednak rada wskazała w treści § 2 Programu, iż ma on zastosowanie do zwierząt gospodarskich przebywających na terenie Gminy Trzemeszno. Tym samym treść § 13 ust. 1 pkt 7 Programu nie koreluje z treścią § 2 Programu.

Podsumowując, sposób sformułowania przepisów omawianego Programu nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez radę gminy w art. 11a ust. 2 w zw. z art. 11a ust. 5 ustawy.

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 Trzemeszna

Burmistrz Trzemeszna