



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 8 lutego 2023 r.

Poz. 1498

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.21.2023.5

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 stycznia 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 LI.364.2022 Rady Gminy Zakrzewo z dnia 28 grudnia 2022 r. zmieniającej uchwałę nr XXXV.265.2021 Rady Gminy Zakrzewo z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Zakrzewo na 2022 rok" - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 28 grudnia 2022 r. Rada Gminy Zakrzewo podjęła uchwałę nr LI.364.2022 zmieniającą uchwałę nr XXXV.265.2021 Rady Gminy Zakrzewo z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Zakrzewo na 2022 rok", dalej: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zmianami: z 2022 r. poz. 1005, 1079, 1561) oraz art. 11a ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 572)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 grudnia 2022 r.

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

Ustawodawca przewidział określony tryb postępowania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który musi poprzedzać podjęcie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Przede wszystkim należy mieć na względzie art. 11a ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), dalej: "ustawa", który stanowi, iż "Projekt programu, o którym mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania: 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii; 2) organizacji społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy; 3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy". "Podmioty, o których mowa w ust. 7, w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu, o którym mowa w ust. 1, wydają opinie o projekcie. Niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego programu" - art. 11a ust. 8 ustawy. Organ nadzoru podkreśla, że konieczność wydania opinii o projekcie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt dotyczy także zmian do przedmiotowego programu.

Rada Gminy Zakrzewo nie wskazała w treści uchwały, iż jest ona podejmowana po uprzednim zaopiniowaniu przez powiatowego lekarza weterynarii, organizacje społeczne, których statutowym celem

działania jest ochrona zwierząt, działających na obszarze gminy oraz dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy. Powyższe nie wynika również z uzasadnienia do uchwały. W związku z tym organ nadzoru wystąpił pismem z 18 stycznia 2023 r., znak: NP-III.4131.1.21.2023.5 do Rady Gminy Zakrzewo o udzielenie informacji, czy projekt uchwały w sprawie zmiany programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt został przedłożony do zaopiniowania podmiotom wymienionym w art. 11a ust. 7 ustawy. Z odpowiedzi udzielonej przez Wójta Gminy Zakrzewo pismem z dnia 25 stycznia 2023 r., znak: RG.0711.89.2022 wynika, że nie zwrócono się o takie opinie. W piśmie tym wskazano, że: "w przedmiotowej uchwale wskazano sposób rozdysponowania środków z ogólnej puli finansowej na poszczególne, konkretne cele i założenia przyjęte w programie. Kwota ogólna nie uległa zmianie. Dokonano jej uszczegółowienia. W związku z powyższym uznano, że zmiana jest nieistotna i nie zachodzi konieczność ponownego przekazania projektu ww. uchwały do zaopiniowania podmiotom, o których mowa w art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt".

Tymczasem niezasięgnięcie opinii podmiotów wymienionych w art. 11a ust. 7 ustawy co do projektu uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stanowi naruszenie procedury uchwalania tego aktu i powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości - zob. wyrok WSA w Łodzi z 25 sierpnia 2021 r., II SA/Łd 535/21, CBOSA. Tożsamą procedurę należy zastosować w przypadku dokonywania zmiany danej uchwały.

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru, uchwała nr LI.364.2022 Rady Gminy Zakrzewo z dnia 28 grudnia 2022 r. zmieniająca uchwałę nr XXXV.265.2021 Rady Gminy Zakrzewo z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Zakrzewo na 2022 rok", z uwagi na brak zachowania wymaganej prawem procedury jej podjęcia, w sposób istotny narusza prawo, tj. art. 11a ust. 7 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto organ nadzoru badając treść uchwały stwierdził, iż prawo w stopniu istotnym narusza również przepis § 1 uchwały w myśl, którego: "W uchwale nr XXXV.265.2021 Rady Gminy Zakrzewo z dnia 25 listopada 2021 r. § 5 otrzymuje brzmienie: >>§ 5. 1. Rada Gminy Zakrzewo, uchwalając coroczny budżet, zapewnia w budżecie Gminy środki finansowe na realizację zadań gminy związanych z przeciwdziałaniem bezdomności zwierząt, w tym na realizację Programu. 2. Finansowanie przez Gminę zadań realizowanych w ramach niniejszej uchwały odbywać się będzie z działu 900 rozdziału 90013 „schroniska dla zwierząt”. 3. Wielkość środków przyznanych na cel wskazany w ust. 2 w 2021 roku wynosi: 30.500 PLN i obejmuje: 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt: 20.000 PLN, 2) przyjęcie zwierzęcia do schroniska dla zwierząt: 2.500 PLN, 3) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie: 500 PLN, 4) odławianie bezdomnych zwierząt: 2.000 PLN, 5) transport odłowionego zwierzęcia do schroniska: 1.500 PLN, 6) obowiązkową sterylizację lub kastrację zwierząt w schronisku dla zwierząt: 3.000 PLN, 7) usypianie ślepych miotów: 1.000 PLN". 4. Nadzór nad realizacją Programu sprawuje Wójt Gminy Zakrzewo. 5. Na realizację zadań ujętych w Programie można pozyskiwać dodatkowe środki finansowe z zewnętrznych źródeł<<".

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje nie są wystarczające dla wypełnienia obowiązku uchwalodawczego rady gminy wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy. Zgodnie z tym przepisem rada gminy zobowiązana jest do wskazania w Programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22, CBOSA, wyjaśniono, że: "Użyte przez ustawodawcę określenie: «sposób wydatkowania» środków finansowych, oznacza przedstawienie w programie, jako obowiązkowego 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. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu (tak: Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20, LEX nr 3064568). [...] Takich postanowień dotyczących rozdysponowania («przydzielenia» – przyporządkowania poszczególnych środków w określonych wysokościach, do określonych kategorii zadań) nie zawiera zaskarżona uchwała. Dlatego też zaskarżona uchwała nie zawiera w swojej treści

elementu, który jest obligatoryjny. W ocenie Sądu nie spełnia tego wymogu § 10 załącznika do uchwały gdyż brak w nim przyporządkowania konkretnych kwot do danych celów".

Powyższe stanowisko wpisuje się w aktualną linię orzeczniczą sądów administracyjnych, w tym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu i Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki WSA w Poznaniu: z 20 października 2022 r., IV SA/Po 507/22, CBOSA; z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22, CBOSA; z 12 października 2022 r., IV SA/Po 751/22, CBOSA; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20, CBOSA).

Podzielając powyższe poglądy prezentowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, organ nadzoru stwierdza, że badana uchwała została wydana z istotnym naruszeniem także art. 11a ust. 5 ustawy poprzez pominięcie w jej treści wskazania wysokości środków przeznaczonych na realizację wszystkich zadań określonych ustawowo. Rada Gminy Zakrzewo nie określiła w przedmiotowym Programie wysokości środków na realizację zadań określonych w § 11a ust. 2 pkt 5 i 7-8 ustawy. Rada Gminy Zakrzewo pozostawiła zatem w tym zakresie całkowitą dowolność organowi wykonawczemu, co sprzeczne jest z istotą unormowania art. 11a ust. 5 ustawy.

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)

Rada Gminy Zakrzewo

Wójt Gminy Zakrzewo