



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 20 marca 2023 r.

Poz. 2992

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.73.2023.4**

**WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 24 lutego 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 466/XLII/2023 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Śrem w 2023 r. - ze względu na istotne naruszenie prawa.

### **Uzasadnienie**

W dniu 26 stycznia 2023 r. Rada Miejska w Śremie podjęła uchwałę nr 466/XLII/2023 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Śrem w 2023 r., dalej: „uchwała”.

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 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 27 stycznia 2023 r.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Śremie ustanowiła „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Śrem w 2023 r.” stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej „programem”.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 ze zm.), 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, CBOSA).

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

W § 17 programu Rada uchwaliła, iż: „1. Na realizację zadań wynikających z Programu zostały zaplanowane środki finansowe w budżecie gminy Śrem w wysokości 973 000,00 zł, przeznaczone na:

1) dotację celową na wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą «Prowadzenie Międzygminnego Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Gaju» - 900 000,00 zł, z czego:

a) środki własne to 351 000,00 zł,

b) środki powierzone to 549 000,00 zł;

2) zakup karmy dla wolno żyjących kotów - 3 000,00 zł;

3) zapewnienie całodobowego dyżuru weterynaryjnego tj. gotowości do świadczenia interwencyjnych działań weterynaryjnych na rzecz zwierząt bezdomnych oraz wolno żyjących na terenie gminy Śrem - 12 960,00 zł;

4) ewentualne wydatki poniesione na świadczenie interwencyjnych działań weterynaryjnych na rzecz zwierząt bezdomnych oraz wolno żyjących na terenie gminy Śrem - 47 040,00 zł;

5) akcję sterylizacji i kastracji wolno żyjących kotów z terenu gminy Śrem - 10 000,00 zł;

2. Środki finansowe wydatkowane będą na:

1) zlecenie zadań publicznych wraz z udzielaniem dotacji, zgodnie z ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2021 r. poz. 2490, z 2022 r. poz. 1265, 1327, 1812), na podstawie porozumienia międzygminnego z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie powierzenia gminie Śrem zadania związanego z prowadzeniem schroniska dla bezdomnych zwierząt i ochroną przed bezdomnymi zwierzętami, polegającego na rozbudowie i eksploatacji międzygminnego schroniska dla bezdomnych zwierząt w Gaju;

2) usługi i dostawy, zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1517, z 2022 r. poz. 1710, 1812, 1933, 2185)”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje nie są wystarczające dla wypełnienia obowiązku uchwałodawczego 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 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. 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 orzecznictwa 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 badany program został wydany z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 5 ustawy poprzez pominięcie w jego treści wskazania wysokości środków przeznaczonych na realizację poszczególnych celów (zadań) programu. Rada Miejska w Śremie nie określiła w przedmiotowym Programie wysokości środków na realizację zadań określonych w § 11a ust. 2 pkt 3, 5-7 ustawy.

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru sposób sformułowania przepisów programu nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez Radę Miejską Śremie w art. 11a ust. 5 ustawy. Pominięcie określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych celów programu, a w konsekwencji brak wskazania czy na dany cel przeznaczono jakiegokolwiek środki, stanowi istotne naruszenie prawa. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20 - CBOSA: w przepisie art. 11a ust. 5 ustawy "ustawodawca użył sformułowania: »program zawiera«. Wskazuje to jednoznacznie na konieczność zamieszczenia obu wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu. Jest to więc norma o charakterze iuris cogentis i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie w uchwale, prowadzi musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości, ze skutkiem ex tunc".

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)

Otrzymują:

Rada Miejska w Śremie  
Burmistrz Śremu