



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 kwietnia 2024 r.

Poz. 3533

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.92.2024.4

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 3 kwietnia 2024 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 XLIII/434/24 Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Szamocin - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 28 lutego 2024 r. Rada Miejska w Szamocinie podjęła uchwałę nr XLIII/434/24 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Szamocin, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy program stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Program”.

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 z późn. zm.) w związku art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r., poz. 1580)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 4 marca 2024 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580), 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; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

W § 11 Programu rada unormowała kwestie jego finansowania, przyjmując, że: „Na realizację Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Szamocin na rok 2024, w budżecie Gminy Szamocin na rok 2024 przeznaczono środki finansowe w wysokości: 101 000,00 zł (słownie: sto jeden tysięcy złotych 00/100)” (ust. 1). W myśl § 11 ust. 2 Programu: „Środki finansowe, o których mowa w ust. 1 będą wydatkowane na realizację poszczególnych zadań programu w następujący sposób oraz określonej wysokości: 1) zapewnienie miejsca w schronisku bezdomnym zwierzętom w tym ich odławianie: 96 000,00 zł (słownie: dziewięćdziesiąt sześć tysięcy złotych 00/100); 2) opieka nad wolno żyjącymi kotami i ich dokarmianie: 1000,00 zł (słownie: jeden tysiąc złotych 00/100); 3) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt: 4 000,00 zł (słownie: cztery tysiące złotych 00/100)”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje nie są wystarczające dla wypełnienia obowiązku uchwałodawczego rady gminy wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy.

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 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).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22, 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 umożliwi faktycznie wykonanie poszczególnych zadań (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22).

Poprawnej realizacji dyspozycji art. 11a ust. 5 ustawy nie służy także wskazywanie łącznych kwot na wykonanie kilku zadań ujętych w przedmiotowym programie, na co 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 [...]”.

Podzielając powyższe poglądy prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, organ nadzoru stwierdza, że badany Program został wydany z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 5 ustawy. Zdaniem organu nadzoru, cytowanym przepisem § 11 ust. 2 Programu nie dokonano bowiem wystarczającego podziału środków na poszczególne cele i zadania.

W tym miejscu wskazać należy, że w Programie zaplanowano realizację następujących zadań: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt (§ 3), opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie (§ 4), odławianie bezdomnych zwierząt (§ 5), obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku dla zwierząt (§ 6), poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt wraz z działaniami edukacyjnymi (§ 7), usypianie ślepych miotów (§ 8), wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich (§ 9), zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (§ 10).

Na realizację Programu w budżecie Gminy Szamocin na rok 2024 przeznaczono środki finansowe w wysokości: 101 000,00 zł (§ 11 ust. 2 Programu).

Z dokonanego w § 11 ust. 2 Programu podziału całej puli tych środków nie sposób ustalić, jakie konkretne kwoty rada przeznaczyła na realizację poszczególnych zadań wymienionych w § 3 i § 5 Programu. Kwota 96 000 zł zaplanowana została bowiem jako wspólny wydatek na „zapewnienie miejsca w schronisku bezdomnym zwierzętom w tym ich odławianie”. Podkreślenia wymaga, że oba te zadania nie są realizowane wyłącznie przez ten sam podmiot. Odławianie bezdomnych zwierząt, zgodnie z § 5 ust. 1 Programu, ma być prowadzone przez „Policję, Straż Pożarną, organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest przeciwdziałanie bezdomności zwierząt, pracowników schroniska dla zwierząt” (por. także § 3 ust. 1 Programu). Zwierzęta zebrane z terenu Miasta i Gminy Szamocin bezdomne zwierzęta będą przekazywane do schroniska dla zwierząt, z którym Gmina Szamocin posiada podpisaną umowę, tj. z Firmą FHU ZIBI SCHRONISKO CYWIL, Rybowo 51, 62-130 Gołańcz (§ 3 ust. 2 i ust. 4 Programu). Poprzez zaplanowanie łącznej kwoty na finansowanie wskazanej grupy zadań, rada pozostawiła zatem organowi wykonawczemu (Burmistrzowi Miasta i Gminy Szamocin) 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.

Nadto, rada nie zaplanowała w ogóle środków finansowych na realizację zadań, o których mowa w § 6 (obowiązkowa sterylizacja albo kastrację zwierząt w schronisku dla zwierząt, w § 7 (poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt wraz z działaniami edukacyjnymi, w § 8 (usypianie ślepych miotów) oraz w § 9 (wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich) Programu, nie wypełniając tym samym dyspozycji art. 11a ust. 5 ustawy.

Podsumowując, oceniany Program nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez radę gminy w art. 11a ust. 5 ustawy, pozostając z tym przepisem w istotnej sprzeczności, co ma wpływ na ważność całej uchwały. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20, 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 do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości, ze skutkiem *ex tunc*”.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis § 2 uchwały, w myśl którego: „Traci moc uchwała Nr XXXVII/369/23 Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 31.05.2023r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Szamocin”.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażane jest stanowisko, w świetle którego „upoważnienie organu do zmiany lub uchylenia uchwały własnej stanowi każdorazowo pochodną upoważnienia do podjęcia danej uchwały. Innymi słowy, organ wyposażony przez ustawodawcę w kompetencję do uchwalenia określonej uchwały jest na tej samej podstawie równocześnie upoważniony do jej późniejszej zmiany lub uchylenia” (por. wyrok WSA w Poznaniu z 19 grudnia 2013 r., IV SA/Po 878/13).

Zasady zamieszczania w uchwale przepisów uchylających inne uchwały, jak również reguły redagowania takich przepisów, określone zostały w „Zasadach techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”.

Zgodnie z § 14 ust. 2 ZTP, ustawa zawiera przepisy uchylające, jeżeli reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowanych przez inną ustawę. W przepisie uchylającym wyczerpująco wymienia się ustawy, które ustawa uchyla; nie poprzestaje się na domyślnym uchyleniu poprzedniej ustawy przez odmienne uregulowanie danej sprawy w nowej ustawie (§ 39 ust. 1 ZTP). Przepisy uchylające należą do grupy przepisów końcowych (§ 15 pkt 5, § 38 ZTP). Przepisowi uchylającemu ustawę nadaje się brzmienie: „Traci moc ustawa ... (tytuł ustawy).” (§ 40 ust. 1 ZTP). Ustawę regulującą dotychczas daną dziedzinę spraw uchyla się w całości, bez pozostawiania w mocy poszczególnych jej jednostek systematycznych, zwłaszcza pojedynczych przepisów (§ 41 ust. 1 ZTP). Zasady te stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego (§ 143 ZTP).

Z powołanych reguł ZTP wynika, że przepis uchylający zamieszcza się w uchwale jedynie w takiej sytuacji, gdy uchwała ta reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowanych przez inną obowiązującą (znajdującą się w obrocie prawnym) uchwałę.

Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że Rada Miejska w Szamocinie nie była uprawniona do uchylenia uchwały „Nr XXXVII/369/23 Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 31.05.2023r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Szamocin”, bowiem uchwała ta, na skutek wydania prawomocnego rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego jej nieważność w całości, została już wcześniej skutecznie wyeliminowana z obrotu prawnego i to ze skutkiem *ex tunc* (tj. z mocą wsteczną).

Wojewoda Wielkopolski stwierdził nieważność ww. uchwały nr XXXVII/369/23 Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 31 maja 2023 r. rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 3 lipca 2023 r. znak NP-II.4131.1.246.2023.4. Przedmiotowe rozstrzygnięcie zostało doręczone organom gminy 3 lipca 2023 r. oraz ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego 19 lipca 2023 r. pod poz. 6983. Gmina w ustawowym terminie (tj. w terminie 30 dni od dnia doręczenia) nie zaskarżyła rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego. Stosownie zatem do zapisów art. 98 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, rozstrzygnięcie stało się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi (tj. z dniem 3 sierpnia 2023 r.).

Skutki prawne uchylenia uchwały i stwierdzenia jej nieważności są odmienne, co wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 19 grudnia 2013 r., IV SA/Po 878/13: „Zgodnie z niekwestionowanym w doktrynie i orzecznictwie poglądem, na płaszczyźnie skutków prawnych, uchylenie aktu (np. uchwały) tym różni się od stwierdzenia jego nieważności, że uchylenie aktu (lub jego zmiana) przez organ, który go wydał, oznacza wyeliminowanie tego aktu ze skutkiem od daty uchylenia (zmiany) - *ex nunc*, natomiast stwierdzenie nieważności aktu wywołuje skutki od chwili jego wydania - *ex tunc*. W tej ostatniej sytuacji akt należy zatem traktować tak, jakby nigdy nie został wydany, co ma też swoje znaczenie dla oceny skuteczności czynności prawnych podjętych na podstawie takiego aktu (por. wyrok NSA z 27.10.2007 r., II OSK 1046/07, CBOSA)”.

Jak z kolei słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 25 września 2009 r., II SA/Wr 325/09: „[...] zapis derogujący akt, którego nieważność stwierdzono, nie może ostać się

w obrocie prawnym. Utrzymanie jego w mocy wywołałoby bowiem swoistą niepewność dla adresatów norm prawnych tam zawartych, od kiedy tenże akt nie wywołuje skutków prawnych: od chwili ustanowienia czy uchylecia. Taka niepewność w zakresie obowiązywania prawa w demokratycznym państwie prawa jest niedopuszczalna”.

Podzielając powyższe poglądy, organ nadzoru uznał, że przepis § 2 uchwały został wydany z istotnym naruszeniem prawa, tj. § 14 ust. 2 w związku z § 143 ZTP w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co skutkuje nieważnością wadliwej regulacji.

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  
(-) Agata Sobczyk  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Szamocinie

Burmistrz Miasta i Gminy Szamocin