

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Poznaniu  
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12  
WYDZIAŁ IV  
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

**Dnia 15 września 2022 r.**  
**Sygn. akt IV SA/Po 468/22**

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

**adw. Justyna Nowak**  
**Kancelaria Prawna Leśny i Wspólnicy**  
**ul. Platanowa 15**  
**62-200 Gniezno**

## **DORĘCZENIE ODPISU WYROKU**

W wykonaniu zarządzenia z dnia 8 września 2022 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Pani – jako Pełnomocnikowi organu – odpis wyroku z dnia 31 sierpnia 2022 r. wraz z uzasadnieniem.

  
Agata Żelrowska  
st. sekretarz sądowy



Sygn. akt IV SA/Po 468/22



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

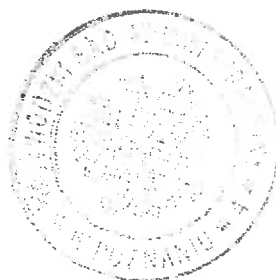
Dnia 31 sierpnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu  
w składzie następującym:

Przewodniczący     Sędzia WSA Maria Grzymistawska-Cybulska  
Sędziowie             WSA Monika Świerczak (spr.)  
                                 WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 31 sierpnia 2022 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Regionalnego w Poznaniu  
na uchwałę Rady Gminy Gniezno  
z dnia 24 lutego 2022 r. nr XLVI/365/2022  
w sprawie uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz  
zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Gniezno w 2022 roku

stwierdza nieważność § 13 zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

  
Agata Żebrowska  
St. sekretarz sądowy



## UZASADNIENIE

Prokurator Regionalny w Poznaniu (dalej również jako: "Prokurator", "skarżący") pismem z 15 czerwca 2022r. wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Gniezno z 24 lutego 2022 r. Nr XLVI/365/2022 w sprawie uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Gniezno (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 3 marca 2022r. poz. 1658).

Zaskarżonej uchwale Prokurator zarzucił istotne naruszenie prawa tj. art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 638 – dalej u.o.z.) polegające na braku określenia w treści § 13 zaskarżonej uchwały, sposobu wydatkowania środków poprzez przeznaczenie łącznej kwoty 56.000 zł. na realizację wszystkich celów programu, bez ich konkretyzacji z rozbiciem na poszczególne cele i tym samym pozostawieniu organowi wykonawczemu gminy całkowitej swobody w zakresie sposobu wydatkowania środków zabezpieczonych na realizację zadań objętych programem, co stanowi o przekroczeniu delegacji ustawowej i zawartej w niej granicy swobody regulacyjnej.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 13 zaskarżonej uchwały oraz o rozpoznanie skargi w trybie uproszczonym, stosownie do art. 119 pkt 2 Ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U. z 2022 r. poz. 329 - dalej jako p.p.s.a.).

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że podstawę materialnoprawną zaskarżonej uchwały stanowią przepisy u.o.z., a w szczególności art. 11a u.o.z. Prokurator wskazał, że w orzeczeniach sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, konsekwentnie wyrażany jest pogląd wskazujący na konieczność precyzyjnego określenia w uchwale sposobu wydatkowania środków na realizację "programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt". W orzeczeniach tych podkreślano, że upoważnienie ustawowe wynikające z art. 11a ust. 5 u.o.z. nakłada obowiązek wskazania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, zarówno wysokości środków finansowych na jego realizację, jak i odrębnego uregulowania sposobu ich wydatkowania.

Prokurator podniósł, że w przepisie art. 11a ust. 5 u.o.z. ustawodawca użył sformułowania: "program zawiera", co jednoznacznie wskazuje 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 zawiera niewłaściwe zastosowanie w uchwale, prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości, ze skutkiem ex tunc.

Zdaniem Prokuratora lokalny prawodawca zobowiązany został bowiem przepisem art. 11a ust. 5 u.o.z. do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań programu, ale także do określenia konkretnego sposobu ich wydatkowania. Użyty przez ustawodawcę zwrot: "sposób wydatkowania" środków finansowych, oznacza przypisanie w programie, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie.

Prokurator wykazał, że czym innym jest wskazanie sposobów realizacji celów programu, a czym innym konkretne i jednoznaczne ustalenie w ramach przewidzianych środków, sposobów ich przedmiocie 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.

W ocenie Prokuratora pozostawiono również organowi wykonawczemu gminy (Burmistrzowi Bojanowo) nadmierną swobodę w zakresie sposobu wydatkowania zabezpieczonych na realizację zadań objętych programem, środków. W konsekwencji, zdaniem Skarżącego brak jest gwarancji, czy rzeczywiście każde z zadań wymienionych w programie będzie realizowane i w jakim zakresie finansowane.

Zatem, zdaniem Prokuratora, wbrew przepisom art. 11a ust. 5 u.o.z., zaskarżona uchwała nie uregulowała w wyczerpujący, całościowy sposób kwestii finansowania realizacji zadań przewidzianych w programie.

Jednocześnie, Prokurator wskazał, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej, bowiem nie określiła konkretnego sposobu wydatkowania środków. Dlatego też

Sygn. akt IV SA/Po 468/22

Prokurator podkreślił, że kwestionowany w skardze przepis uchwały pozostaje w istotnej sprzeczności z treścią i celem przepisu art. 11a ust. 5 u.o.z. Uregulowanie to nie wyczerpuje określenia "sposobów wydatkowania środków finansowych", przez które - jak wskazano - rozumie się konkretne formy wykorzystania środków finansowych i sposoby ich rozdysponowania.

Jednocześnie Prokurator wskazał, że faktem jest, że precyzyjne określenie w ramach omawianego programu wysokości środków przeznaczanych na poszczególne cele może być trudne, ale szacunkowe przypisanie wartości na realizację konkretnych zadań wynikających z przyjmowanego programu oraz ewentualnej rezerwy, a tym samym dookreślenie sposobu wydatkowania środków, nie powinno nastroczać nadmiernej trudności. Nie sposób bowiem przyjąć, że przy określaniu całkowitej rocznej wysokości środków finansowych na realizację zadań wynikających z przyjętego programu Rada nie analizowała poszczególnych danych składowych i określiła pulę przeznaczonych na realizację tego programu środków finansowych na 2022 r. w kwocie 45.000 zł bez uwzględnienia dotychczasowego doświadczenia przy realizacji konkretnych zadań - i wartości usług lub towarów dla każdego z celów programem przewidzianych (por.: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 kwietnia 2021 r. sygn. akt II SA/Sz 83/21).

Prokurator podkreślił, że mając na uwadze wykonawczy charakter regulacji, który to ze swej istoty wiąże się z powinnością formułowania w akcie wykonawczym norm w sposób jasny, czytelny i dookreślony, należałoby przyjąć, że § 13 zaskarżonej uchwały jest istotnie sprzeczny z prawem, gdyż godzi w standardy legislacyjne dotyczące więzi materialnej między ustawą, a aktem podustawowym. Wobec powyższego Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części, tj. § 13 zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Gniezno wniosła o oddalenie skargi i zasądzenie na jej rzecz zwrotu kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa przez Radcę prawnego wg. norm przepisanych. W uzasadnieniu Rada wskazała, że pozostawia skargę uznaniu Sadu, wskazując jednocześnie, że program na 2022 rok został przygotowany na wzór programów z lat wcześniejszych, które nigdy nie były kwestionowane. Do uchwały uwag nie miał też organ nadzoru t.j. Wojewoda Wielkopolski.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Zgodnie z art. 3 § 1 dalej p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. Stosownie zaś do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. 2021, poz. 137) kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W ramach tej kognicji Sąd zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. powołany został do orzekania w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia jej nieważności. Przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g., stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie sprzeczności z prawem w rozumieniu art. 91 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego. W judykaturze do istotnych naruszeń prawa zalicza się naruszenie przepisów dotyczących kompetencji do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – poprzez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998r. sygn. akt II SAWr 1459/97, OwSS 1998, nr 3, poz. 79).

W niniejszej sprawie Sąd rozpoznał sprawę w trybie uproszczonym zgodnie z wnioskiem strony skarżącej na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a. Sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym stosowanie do art. 120 p.p.s.a.

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, że przedmiotem kontroli w rozpoznawanej sprawie jest uchwała Rady Gminy Gniezno z 24 lutego 2022 r. Nr XLVI/365/2022 w sprawie uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Gniezno Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 3 marca



Sygn. akt IV SA/Po 468/22

2022r. pod poz. 1658 i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (§ 15 zaskarżonej uchwały).).

Paragraf 13 zaskarżonej uchwały ma następującą treść: " Środki finansowe na realizację zadań wynikających z programu zabezpieczone są w projekcie budżetu Gminy Gniezno, w kwocie 56000,00 złotych ( słownie pięćdziesiąt sześć tysięcy złotych). Środki finansowe na zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom wydatkowane będą w formie dotacji zgodnie z zawartym Porozumieniem z Miastem Gniezno oraz w drodze umów z pozostałymi podmiotami uczestniczącymi w realizacji Programu"

Zgodnie z art. 11a ust. 1 u.o.z., corocznie do dnia 31 marca, rada gminy ma obowiązek uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Stosownie do art. 11a ust. 2 u.o.z. 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.

Program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie, jak również plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3 i ust.

3a u.o.z.). Natomiast zgodnie z treścią art. 11a ust. 5 u.o.z. program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Przedmiotem oceny Sądu w sprawie jest § 13 zaskarżonej uchwały, w którym dokonano przeznaczenia kwoty 56 000,00 złotych, bez dokładnego wskazania jakie sumy (kwoty) zostaną przeznaczone na realizację poszczególnych punktów Programu. Prokurator zajął stanowisko, że przydzielenie konkretnych kwot (w ustalonej wysokości) do konkretnych zadań było obligatoryjne i niedokonanie go stanowi istotne naruszenie prawa, które powinno skutkować stwierdzeniem nieważności paragrafu 13 zaskarżonej uchwały.

Mając powyższe na uwadze, należy wskazać, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (tak m.in.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 12 grudnia 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 747/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 1139/18 – dostępne CBOSA oraz wcześniejsze orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, publ. OwSS 1996/3/90 oraz z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, publ. OwSS 1998/3/79, a także Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02).

W ocenie Sądu Prokurator trafnie zarzucił zaskarżonej Uchwale istotne naruszenie art. 11a ust. 5 u.o.z. poprzez pominięcie w jej treści wskazania wysokości środków przeznaczonych na realizację poszczególnych celów programu, a w konsekwencji brak wskazania, czy i jakie środki na dany cel przeznaczono. Oceny tej Sąd dokonał w oparciu o dotychczasowe orzecznictwo, które wykształciło jednolity pogląd, że istnieje konieczność precyzyjnego i wyraźnego sposobu wydatkowania środków finansowych w uchwale o charakterze "programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt".

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 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20, CBOSA).

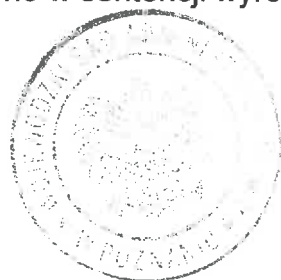
W orzecznictwie podkreśla się, na co zwrócił uwagę Prokurator w skardze, że czym innym jest wskazanie sposobów realizacji celów programu, a czym innym konkretne i jednoznaczne ustalenie w ramach przewidzianych środków sposobów ich wydatkowania, które z oczywistych względów powinny być zgodne z celami i przyjętymi założeniami programu. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, CBOSA). Sąd dokonując oceny treści zaskarżonej uchwały stwierdził, że nie zawiera ona konkretnego i precyzyjnego wydatkowania środków przeznaczonych na realizację zadań Programu.

Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 703/20 (CBOSA), który również przywołał w skardze Prokurator, użyty przez ustawodawcę zwrot: "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. Takich postanowień dotyczących rozdysponowania ("przydzielenia" – przyporządkowania poszczególnych środków w określonych wysokościach, do określonych kategorii zadań) nie zawiera zaskarżona uchwała. Zatem należy wskazać, że zaskarżona uchwała nie zawiera w swojej treści elementu, który jest obligatoryjny. W ocenie Sądu tego wymogu nie spełnia § 13 zaskarżonej uchwały gdyż brak w nim przyporządkowania konkretnych kwot do danych celów, a wręcz wskazano, że środki na realizację działań zawartych w programie odbywać się będzie na podstawie zawartych porozumień i umów.

W konsekwencji, w ocenie Sądu, należało przyjąć, że w analizowanej uchwale pominięte określenia konkretnej wysokości środków przeznaczonych na realizację (sfinansowanie) poszczególnych celów wskazanych w uchwalonym zaskarżonej uchwałą „Programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gniezno w 2022 r.”, 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. Z uwagi na fakt, że § 13 zaskarżonej uchwały nie zawiera unormowań, które organ uchwałodawczy zobowiązany był w nim zamieścić, co stanowi naruszenie, art. 11a ust. 5 u.o.z., które przesądza o jego wadliwości skutkującej koniecznością stwierdzenia nieważności.

Niewątpliwie pozostawianie organowi wykonawczemu gminy, albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały, swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków jak to wskazano w paragrafie 13 zaskarżonej uchwały narusza art. 11a ust. 5 u.o.z.

Mając na uwadze powyższe Sąd rozpoznający niniejszą sprawę uznał, iż zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 13 zaskarżonej uchwały na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., o czym orzeczono w sentencji wyroku



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

*Agata Zebrowska*  
St. sekretarz sądowy