



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 1 października 2019 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy  
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Jerzy Bortkiewicz (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA Elżbieta Piechowiak sędzia WSA Renata Owczarzak
Protokolant	starszy sekretarz sądowy Dominika Znaniacka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 1 października 2019 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Tucholi  
na uchwałę Rady Miejskiej w Sępólnie Krajeńskim  
z dnia 27 marca 2019 r. nr VI/55/2019  
w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania  
bezdomności zwierząt na terenie gminy

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.**



Na oryginale właściwe podpisy  
za zgodność odpisu z oryginałem

*D. Znaniacka*  
starszy sekretarz sądowy Dominika Znaniacka

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 10 czerwca 2019 r. Prokurator Rejonowy w Tucholi złożył skargę na uchwałę nr VI/55/2019 Rady Miejskiej w Sępólnie Krajeńskim z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sępólno Krajeńskie na 2019 rok, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności. Skarżący zarzucił zaskarżonej uchwale istotne naruszenie art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 122 – dalej „u.o.z.”), poprzez niewypełnienie ustawowego obowiązku wskazania sposobu wydatkowania środków pieniężnych poszczególnych celów i zadań opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W uzasadnieniu skarżący wskazał, że w § 4 Programu prawodawca lokalny określił jedynie wysokość środków finansowych przeznaczonych na jego realizację, nie określił zaś sposobu wydatkowania tych środków, przez co nie zrealizował zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w przedmiotowej uchwale.

W odpowiedzi na skargę działający w imieniu Rady Burmistrz Sępólna Krajeńskiego podniósł, że w możliwie najkrótszym czasie na sesji Rady przygotowany zostanie projekt uchwały, w której zostaną określone sposoby wydatkowania ww. środków pieniężnych. Wyjaśnił, że niedoprecyzowanie kwot mających podlegać przeznaczeniu na poszczególne cele realizowane w ramach Programu stanowiło konsekwencję względów praktycznych – pozwalało na bieżące dostosowywanie wydatków do istniejących potrzeb bez konieczności modyfikowania uchwały.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. 2018 r., poz. 1302 – dalej „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 art. 91 ust. 1 ustawy z

dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 – dalej „u.s.g.”) stanowi, że nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem.

Przedmiotem zaskarżenia jest akt prawa miejscowego - uchwała w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Sępólno Krajeńskie w 2019 r. (dalej: Program, uchwała).

Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwa naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. Zasadnym jest zatem odwołanie się do przepisów u.s.g., w której przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą to być naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.).

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. W judykaturze za istotne naruszenie prawa uznaje się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym (por. wyroki NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, z 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, dostępne na stronie [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie prawa.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 u.o.z. rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 u.o.z. określa w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program ten obejmuje: 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 (art. 11a ust. 2 u.o.z.).

Ponadto, powyższy program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków, przy czym koszty realizacji programu ponosi gmina (art. 11a ust. 5 u.o.z.).

Jak wynika z treści powyższych przepisów, wskazanie sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu stanowi jego obligatoryjny element. Jego pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie skutkuje bezwzględną nieważnością aktu prawa miejscowego.

W świetle powyższego, w ocenie Sądu, zasadnie skarżący zakwestionował § 4 załącznika do zaskarżonej uchwały, gdyż niewłaściwie realizuje on delegację ustawową wynikającą z art. 11a ust. 5 u.o.z. W § 4 wskazano, że na realizację zadań wskazanych § 3 Gmina Sępólno Krajeńskie przeznaczą z budżetu środki w wysokości 59.000 zł. Rada natomiast pominęła ustalenie sposobu wydatkowania tych środków.

Zdaniem Sądu, przepis art. 11a ust. 5 u.o.z. wskazuje na konieczność określenia sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele oraz założenia przyjęte w Programie. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Niewłaściwe jest zatem ograniczenie przez wskazanie tylko określonej w uchwale kwoty (59.000 zł) na realizację całego Programu, bez ich konkretyzacji z rozbiciem na poszczególne cele. Dlatego też pozostawianie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tego sposobu w fakturach, istotnie narusza art. 11a ust. 5 u.o.z. Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktyczne wykonanie poszczególnych zadań, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami (por. wyrok WSA w Krakowie z 19 maja 2016 r., sygn. akt II

SA/Kr 221/16, wyrok WSA w Opolu z 29 września 2015 r., sygn. akt II SA/Op 253/15, wyroki WSA we Wrocławiu z 14 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 676/14, z 14 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 752/14, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Go 117/17).

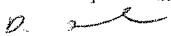
Nie uzasadniają pominięcia konkretyzacji sposobu wydatkowania przyjętych środków względy praktyczne, tak jak podniesiono w odpowiedzi na skargę. Przepis art. 11a ust. 5 u.o.z. ma charakter bezwzględnie obowiązujący i nie budzi on wątpliwości co do zawartej w nim dyspozycji. Określenie sposobów wydatkowania jest obligatoryjnym elementem Programu, polegającym co najmniej na dokonaniu podziału określonych środków na poszczególne zadania ujęte w programie i określenie, jak będą one rozdysponowywane. Elementu tego w zaskarżonej uchwale zabrakło i nie wzbudziło to w sprawie sporu między stronami.

W konkluzji należy więc stwierdzić, że § 4 załącznika zaskarżonej uchwały istotnie narusza prawo, ponieważ nie wypełnia w sposób całościowy delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 5 u.o.z. W zakresie zatem określenia sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu (element obligatoryjny przedmiotowej uchwały) doszło do pominięcia uchwałodawczego, co skutkuje stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Mając powyższe okoliczności na uwadze Sąd, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy  
za zgodność odpisu z oryginałem

  
starszy sekretarz sądowy Dominika Znaniocka