



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 28 marca 2024 r.

Poz. 1746

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.54.2024.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 27 marca 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 z późn. zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

załącznika do uchwały nr LXXXI/1114/24 Rady Miasta Białystok z dnia 26 lutego 2024 r. w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Białegostoku w 2024 roku, **w części dotyczącej:**

- § 2 ust. 1 pkt 3 w części dotyczącej zwrotu: „*lub przekazanie do adopcji. Zadanie będzie realizowane przez Schronisko dla Zwierząt "Dolina Dolistówki" w Białymstoku przy współpracy z organizacjami pozarządowymi i społecznymi opiekunami kotów*”;
- § 2 ust. 2 pkt 2;
- § 2 ust. 2 pkt 3 w części dotyczącej zwrotu: „*w okresie zimowym*” oraz zwrotu: „*Zadanie będzie realizowane przez Schronisko dla Zwierząt "Dolina Dolistówki" w Białymstoku przy współpracy z organizacjami pozarządowymi*”;
- § 3 ust. 1 w części dotyczącej zwrotu: „*po udokumentowaniu posiadania wymaganych szczepień*”;
- § 4 w części dotyczącej zwrotu: „*za pośrednictwem Departamentu Gospodarki Komunalnej Urzędu Miejskiego w Białymstoku*”;
- § 5 pkt 1 w części dotyczącej zwrotu: „*za pośrednictwem Departamentu Gospodarki Komunalnej Urzędu Miejskiego w Białymstoku*”.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 26 lutego 2024 r. Rada Miasta Białystok podjęła uchwałę Nr LXXXI/1114/24, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 lutego 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 20 marca 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Analiza formalnoprawna wykazała istotne naruszenie przez Radę przepisu art. 11a ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.), poprzez powierzenie realizacji zadania, o którym mowa w 11a ust. 2 pkt 2 (opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie) podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt.

Jak stanowi art. 11a ust. 2 ww. ustawy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt 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.

Zgodnie art. 11a ust. 4 ww. ustawy realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Tym samym podmiotowi temu nie może zostać powierzona realizacja zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. „Stosownie bowiem do art. 11a ust. 4 u.o.z. podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt może zostać powierzona realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6 u.o.z. Upoważnienie to nie obejmuje zatem zadań z zakresu opieki nad kotami wolno żyjącymi” (wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 kwietnia 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1114/22).

Powoduje to, iż § 2 ust. 1 pkt 3 oraz § 2 ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały w części dotyczącej zwrotu: *Zadanie będzie realizowane przez Schronisko dla Zwierząt "Dolina Dolistówki" w Białymstoku przy współpracy z organizacjami pozarządowymi w sposób istotny narusza art. 11a ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt.*

Ponadto jak wskazano w § 2 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały: *Program w zakresie zapobiegania i ograniczania bezdomności zwierząt realizowany będzie poprzez wylapywanie i poddawanie zabiegowi sterylizacji lub kastracji wolno żyjących kotów, wypuszczenie ich na wolność po okresie rekonwalescencji w miejscu ich bytowania lub przekazanie do adopcji.*

Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje m.in. poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Ustawodawca nie przewidział zatem możliwości adopcji i poszukiwania właścicieli zwierząt wolno żyjących. Należy zauważyć, że pojęcie „zwierząt bezdomnych” nie jest tożsame z pojęciem „zwierząt wolno żyjących (dzikich)”. Ustawa zawiera odrębne definicje dla każdego z tych pojęć. Zgodnie z art. 4 pkt 16 ustawy „zwierzęta bezdomne” to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały, natomiast jak stanowi art. 4 pkt 21 ustawy „zwierzęta wolno żyjące (dzikie)” to zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka.

Rozróżnienie zwierząt bezdomnych i wolno żyjących jest istotne, ponieważ sposób postępowania z każdym z tych rodzajów zwierząt powinien być odmienny. Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy bezdomnym zwierzętom należy zapewnić miejsce w schronisku dla zwierząt, natomiast celem art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy jest zapewnienie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Po dokonaniu zabiegu sterylizacji lub kastracji bezdomne zwierzęta powinny mieć zapewnione miejsce w schronisku dla zwierząt, a wolno żyjące koty powinny zostać wypuszczone do miejsc ich dotychczasowego bytowania. Tym samym § 2 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały w części dotyczącej zwrotu: *lub przekazanie do adopcji w sposób istotny narusza art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy.*

W § 2 ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały wskazano, że: *Program w zakresie opieki nad zwierzętami realizowany będzie poprzez opiekę nad kotami wolno żyjącymi, w tym zapewnienie leczenia weterynaryjnego, sterylizacji lub kastracji oraz dokarmiania kotów wolno żyjących w okresie zimowym przy współpracy ze społecznymi opiekunami kotów wolno żyjących.*

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta przekroczyła zakres przyznanego jej przez ustawodawcę upoważnienia ustawowego, poprzez określenie w ww. przepisie okresu roku kalendarzowego (pory roku) w jakim zapewnia się dokarmianie wolno żyjących kotów, tym samym naruszając art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy.

Potwierdza to orzecznictwo sądów administracyjnych wskazując, że „obowiązek ten powinien być wykonywany całorocznie. Zapewnienie opieki nad kotami wolno żyjącymi w sposób adekwatny do lokalnych potrzeb nie oznacza możliwości pominięcia zapewnienia pożywienia w części roku kalendarzowego” (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 stycznia 2021 r., sygn akt II SA/Bd 1046/20). Powoduje to konieczność stwierdzenia nieważności § 2 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały w części dotyczącej zwrotu: *w okresie zimowym*.

Zgodnie z § 3 ust. 1 Programu: *Właściciel zwierzęcia, które zostało umieszczone w schronisku lub gospodarstwie rolnym, zobowiązany jest je odebrać w ciągu 14 dni od daty przyjęcia do Schroniska lub gospodarstwa rolnego bądź otrzymania stosownego zawiadomienia, po udokumentowaniu posiadania wymaganych szczepień. Po upływie tego terminu zwierzę może zostać skierowane do adopcji.*

W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw do nakładania na właścicieli chcących odebrać zwierzę ze schroniska dodatkowego warunku w postaci udokumentowania posiadania wymaganych szczepień, bowiem wymóg taki nie wynika z żadnego przepisu prawa. Kwestia szczepień zwierząt oraz ewentualnych kar związanych z uchylaniem się od obowiązku szczepienia uregulowana jest w odrębnych przepisach m.in. w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1075 z późn. zm.), co powoduje, że brak jest podstaw do regulowania tej kwestii w uchwale rady gminy, tym bardziej, że ustawodawca w żadnym przepisie nie upoważnił jej do stanowienia w tym zakresie. Mogłoby to ponadto prowadzić to do sytuacji, w której schronisko mogłoby odebrać właścicielowi zwierzę z naruszeniem przepisów ustawy o ochronie zwierząt, która określa przypadki kiedy zwierzę może być odebrane właścicielowi lub opiekunowi. Należy także zauważyć, że w sytuacji gdy właściciel zwierzęcia jest znany i wyraża chęć jego odzyskania, brak jest podstaw do dysponowania zwierzęciem przez schronisko jak właściciel i przekazania go do adopcji. W świetle powyższego zasadne jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 załącznika do uchwały w części dotyczącej zwrotu: *po udokumentowaniu posiadania wymaganych szczepień*.

W § 2 ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały Rada Miasta postanowiła: *Program w zakresie opieki nad zwierzętami realizowany będzie poprzez przyjmowanie i utrzymywanie przez Schronisko dla Zwierząt "Dolina Dolistówki" w Białymstoku bezdomnych oraz dostarczonych w wyniku działań interwencyjnych, wypadków drogowych psów i kotów z terenu miasta Białegostoku.*

Jak już wskazano wyżej zgodnie art. 11a ust. 4 ww. ustawy realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Tym samym podmiotowi temu nie może zostać powierzona realizacja zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy (zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt). Warto przy tym zwrócić uwagę, że przepis art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt nakłada na gminę obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem wszystkich zwierząt – bezdomnych, wolno żyjących czy też posiadających właściciela. Ratio legis powołanego przepisu jest zatem zapewnienie aby każde poszkodowane zwierzę znalazło natychmiastową pomoc weterynaryjną, co powoduje, że ograniczenie opieki w takich sytuacjach wyłącznie do psów i kotów jest nieprawidłowe i stanowi w istocie modyfikację ww. przepisu ustawy.

Ponadto zapis § 2 ust. 2 pkt 2 Programu pozostaje w sprzeczności z § 2 ust. 2 pkt 7 Programu, w którym prawidłowo uregulowano kwestię zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Powoduje to tym samym konieczność stwierdzenia nieważności § 2 ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały.

Za naruszające przepisy prawa w sposób istotny należy także uznać § 4 Programu stanowiący, że: *Prezydent Miasta Białegostoku za pośrednictwem Departamentu Gospodarki Komunalnej Urzędu Miejskiego w Białymstoku monitoruje realizację Programu poprzez comiesięczne zbieranie i analizowanie informacji dotyczących podejmowanych działań oraz § 5 pkt 1, zgodnie z którym: Program realizowany będzie przez: 1) Prezydenta Miasta Białegostoku za pośrednictwem Departamentu Gospodarki Komunalnej Urzędu Miejskiego w Białymstoku, w części dotyczącej zwrotu: za pośrednictwem Departamentu Gospodarki Komunalnej Urzędu Miejskiego w Białymstoku.*

Należy zauważyć, że organ stanowiący gminy nie został upoważniony do nakładania obowiązków i zadań na pracowników zatrudnionych w strukturach urzędu gminy. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 1-5 ustawy o samorządzie gminnym, wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu wykonującym uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu, jak również organem właściwym

do nadania w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy. W związku z tym osoby zatrudnione w urzędzie podlegają zwierzchnictwu służbowemu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który jako pracodawca wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy. Zatem wyłącznie prezydent jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu, może decydować o zakresie obowiązków pracowników urzędu i organizować pracę poszczególnych wydziałów czy referatów.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
*Agnieszka Krystoń*