



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 3 kwietnia 2024 r.

Poz. 1876

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.74.2024 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 2 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 z późn. zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr LVIII/354/24 Rady Gminy Narew z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Narew w 2024 roku.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 28 lutego 2024 r. Rada Gminy Narew podjęła uchwałę nr LVIII/354/24 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Narew w 2024 roku. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 4 marca 2024 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym w dniu 28 marca 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w celu wyeliminowania uchwały z porządku prawnego.

Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.), 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.

Jak stanowi art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r., poz. 1580 z późn. zm.) dalej jako „ustawa” zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa ww. przepisie ustawy, określa, w drodze uchwały, na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który 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 opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt musi regulować ww. postanowienia, co wynika wprost z delegacji ustawowej. Podkreślić w tym miejscu należy, że obligatoryjnymi elementami Programu są elementy wyszczególnione przez ustawodawcę w ww. art. 11a ust. 2 ustawy, w punktach od 1 do 8, a także w art. 11a 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, a uregulowanie to powinno być dokonane w sposób kompleksowy, tzn. precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie tego obowiązku skutkuje stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzi do uznania nieważności całości uchwały. Powodem stwierdzenia nieważności uchwały mogą być także jej postanowienia podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ustawy (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 787/18; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r., sygn. akt II SA/GI 1777/13, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12).

Program, o którym mowa, może obejmować także plan znakowania zwierząt w gminie, a także plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (zadania fakultatywne).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, w pierwszej kolejności wskazać należy na § 1 ust. 2 pkt 1 załącznika do przedmiotowej uchwały (dalej jako *Program*), z którego wynika, że *realizacja Programu obejmuje w szczególności: zapewnienie schronienia zwierzętom bezdomnym poprzez umieszczenie ich w schronisku dla zwierząt bezdomnych, prowadzonym przez Stowarzyszenie na Rzecz Niesienia Pomocy dla Bezdomnych Zwierząt TEMPL ul. Ks. J. Popiełuszki 4, 05 – 071 Długa Szlachecka, zwanym dalej „schroniskiem”*

Z posiadanych informacji przez organ nadzoru wynika, że zadanie zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt powierzone zostało podmiotowi, który pod ww. adresem nie prowadzi schroniska dla zwierząt, brak jest również jakiegokolwiek informacji w zakresie zamiaru prowadzenia schroniska pod wskazanym adresem, a także ww. podmiot nie figuruje w rejestrze podmiotów nadzorowanych przekazywanych do Głównego Lekarza Weterynarii (pisma: Powiatowego Lekarza Weterynarii w Mińsku Mazowieckim, znak PIW.MM.ZOZ.542.8.2024 z dnia 25 marca 2024 r. oraz Głównego Lekarza Weterynarii znak WOZH.400.1.19.2024 z dnia 28 marca 2024 r.).

Tym samym należy stwierdzić, że analizowany Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Narew w 2024 roku w powyższym zakresie jest niewykonalny. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zwraca się uwagę na "wykonawczy", konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi wyjaśniając, że taki charakter programu nie będzie zachowany jeśli nie zostaną w nim wskazane konkretne podmioty realizujące te zadania. Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia realizację zadań wynikających z programu (por. wyroki NSA: z dnia 9 marca 2023 r. sygn. akt I OSK 108/22; z dnia 30 lipca 2019 r. sygn. akt II OSK 1754/18 i przywołane tam orzecznictwo). Tym samym przyjąć należy, że wskazanie podmiotu, który de facto nie prowadzi schroniska pod wskazanym adresem - nie ma charakteru wykonawczego, a ponadto wprowadza w błąd adresatów tej normy. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi ma bowiem istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się dowiedzieć z niego, kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne, czy też kto jest podmiotem zobowiązanym do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych. Stąd też systemowo poprawna, a celowościowo jedynie właściwa, jest taka wykładnia przepisu art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, która odczytuje zawarte tam upoważnienie (vide: WSA w Opolu w wyroku z dnia 31 lipca 2014 r. sygn. akt II SA/Op 325/14).

Mając powyższe na względzie stwierdzić należy, że Rada Gminy Narew nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje w szczególności zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Schroniskiem dla zwierząt, w myśl art. 4 pkt 25 ww. ustawy - jest miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421). W ocenie organu nadzoru tego rodzaju wymogów nie spełnia podmiot, który nie figuruje w rejestrach podmiotów nadzorowanych przekazywanych do Głównego Lekarza Weterynarii i de facto nie prowadzi schroniska pod wskazanym adresem.

Niezależnie od powyższego Program zawiera również inne uchybienia. Analizując art. 11a ust. 2, ust. 3, ust. 3a oraz ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, stwierdzić należy, iż przepisy te wskazują elementy obligatoryjne i fakultatywne programu. Nadmienić należy, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mają możliwość regulacji innych niż wymienione w art. 11 ust. 2 ustawy aspektów, jednak muszą być one związane z opieką nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Takie stanowisko należy wywieść z treści art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, który stanowi, iż, "program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje w szczególności:". Cytowany rodzaj zapisu mówi, iż poza katalogiem wymienionym w przepisie, przedmiotem regulacji zawartej w uchwale, mogą być także inne aspekty, ale nie aspekty dowolne (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 stycznia 2021 r.).

Tymczasem w § 1 ust. 3 pkt 1 Programu, w którym przedstawiono podział środków finansowych na realizację: „*odławiania bezdomnych zwierząt, zapewnienie im miejsca w schronisku dla zwierząt, sterylizacja, kastracja, trwale znakowanie, obsługa adopcyjna, usypianie ślepych miotów, **utyliczacja** – 18 000,00 zł*”.

Uchwała w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem prawa miejscowego. Prawodawca lokalny ma obowiązek dokonywania regulacji w płaszczyznach wyraźnie mu przez ustawodawcę powierzonych, nie może on wkraczać w inne dziedziny – dokonywać regulacji kwestii nie wskazanych mu przez ustawodawcę. Łączne odczytywanie art. 11 ust. 1 i art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt prowadzi do wniosku, że uchwalony program na służyć wykonywaniu przez gminę jej zadań własnych, polegających na opiece nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt (wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1030/22). Niewątpliwie finansowanie zdania jakim jest utylizacja w Programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt nie stanowi zadania gminy zmierzającego do realizacji obowiązku w tym zakresie.

Za naruszające przepisy prawa w sposób istotny należy także uznać § 2 ust. 1 i 2 Programu stanowiący, że: *Odlawianiem bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Narew zajmują się pracownicy schroniska. Pracownicy schroniska współpracują w ramach wykonywania zadań z Policją i organizacjami społecznymi oraz pracownikami Urzędu Gminy Narew.*

Należy zauważyć, że organ stanowiący Gminy Narew nie został upoważniony do nakładania obowiązków i zadań na pracowników podmiotów zewnętrznych ani zatrudnionych w strukturach urzędu gminy. Powyższe stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, o której mowa w art. 11a ust. 1 ustawy.

W ocenie organu nadzoru błędnym jest również przyjęcie, że *wynagrodzenie za odłowienie i utrzymanie zwierzęcia w schronisku uwzględnia koszty jego ewentualnej sterylizacji lub kastracji* (§ 5 ust. 2 Programu).

Jak słusznie zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 26 października 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 555/22: „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. W innym przypadku należałoby przyjąć, że poszczególne kwoty są jedynie szacunkami, a przecież przyjmując określoną pulę pieniędzy na realizację poszczególnych zadań Rada zmuszona była przeanalizować poszczególne dane składowe, które złożyły się na określoną kwotę i powinna te kwoty ująć w Programie”.

W podobnej sprawie wypowiedział się również WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Bk 8/22 wskazując, że pozostawienie nadmiernej swobody w zakresie wydatkowania zabezpieczonych na realizację zadań objętych programem środków finansowych nie daje gwarancji czy rzeczywiście każde z zadań wymienionych w programie będzie realizowane i w jakim zakresie finansowane. „Wskazać należy, 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 Gminy (...) nie analizowała poszczególnych danych składowych i określiła pulę przeznaczonych na realizację tego programu środków finansowych na 2021 r. w kwocie 78.000 zł (nawet przy wskazaniu następnie dwóch kwot) 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, CBOSA)”.

Zwrócić należy również uwagę, na § 6 ust. 3 Programu, z którego wynika, że *Gmina pokrywa koszty usypiania ślepych miotów psów lub kotów bezdomnych*.

W ocenie organu nadzoru z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy wynika wyłącznie, że program obejmuje: „usypianie ślepych miotów”. Ograniczenie finansowania zabiegów usypiania ślepych miotów jedynie do *psów lub kotów bezdomnych*, pozostaje w sprzeczności z przytoczonym zapisem ustawowym. Równocześnie przytoczony powyżej § 6 ust. 3 Programu pozostaje w sprzeczności z § 1 ust. 3 pkt 1 Programu, zgodnie z którym gmina przeznacza środki finansów m.in. na usypianie ślepych miotów. Ograniczenie w programie finansowania zabiegów usypiania ślepych miotów jedynie do bezdomnych psów lub kotów, pozostaje w sprzeczności z delegacją wynikającą z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 lutego 2023 r., II SA/Łd 1002/22, wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 października 2021 r., II SA/Kr 910/21).

Nie sposób też zgodzić się z regulacjami § 10 ust. 2-4 Programu, w których Rada Gminy Narew zobowiązała prowadzącego gospodarstwo rolne do zapewnienia odpowiednich warunków bytowania tj. zapewnienia zwierzęciu powierzchni odpowiednią do gatunku i jego potrzeb uwzględniając minimalne normy powierzchni do utrzymania i wybiegu, a także w odniesieniu do zwierząt gospodarskich do zachowania zasad dotyczących rozdziału pomieszczeń pomiędzy stadami oraz zapewnienia odrębnego pomieszczenia dla zwierzęcia z podejrzeniem występowania stanu chorobowego, zgodnie z przepisami obowiązującymi w tym zakresie. Rada wskazała także, że w razie potrzeby Wójt Gminy Narew może wyznaczyć dodatkowe gospodarstwo rolne.

W ocenie organu nadzoru powyższe nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie mocą art. 11a ust. 1 ustawy. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 7 powinien obejmować wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Zadanie to zostało zrealizowane w § 10 ust. 1 analizowanego Programu. Kwestie szczegółowe, jak np. zapewnienie zwierzęciu powierzchni odpowiedniej do gatunku i jego potrzeb, zasad dotyczących rozdziału pomieszczeń pomiędzy stadami czy zapewnienia odrębnego pomieszczenia dla zwierzęcia z podejrzeniem występowania stanu chorobowego stanowią kwestie umowne i organ stanowiący nie ma kompetencji do stanowienia w tym zakresie w akcie prawa miejscowego.

Ponadto regulacja § 10 ust. 4 Programu wykracza poza ramy Programu określone w art. 11a ust. 2 ustawy. Wskazanie gospodarstwa rolnego przez Wójta przewidziane jest w przypadkach związanych ze znęcaniem się nad zwierzęciem gospodarskim (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy), natomiast wskazanie gospodarstwa rolnego, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, które należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego.

Oceniając powyższe naruszenia przepisów prawa należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania przedmiotowej uchwały z porządku prawnego w całości.

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*