



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 19 marca 2024 r.

Poz. 1729



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.38.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 18 marca 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVIII/272/24 Rady Gminy  
Hańsk z dnia 19 lutego 2024 r. w sprawie uchwalenia gminnego programu  
opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt  
na terenie gminy Hańsk na rok 2024.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXVIII/272/24 Rady Gminy Hańsk z dnia 19 lutego 2024 r. w sprawie uchwalenia gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Hańsk na rok 2024.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXXVIII/272/24 Rady Gminy Hańsk została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 lutego 2024 r.

Działając na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572, ze zm.) Rada Gminy przyjęła przedmiotową uchwałę program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Hańsk.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 tej ustawy, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

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 (ust. 2).

Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (ust. 3 i 3a).

Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (ust. 4).

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 (ust. 5).

Przytoczone przepisy ustawy określają obligatoryjne (ust. 2 i ust. 5) oraz fakultatywne (ust. 3 i ust. 3a) elementy uchwalanego przez radę gminy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

W aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że uchwała podejmowana na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt stanowi akt prawa miejscowego, zawiera bowiem - obok postanowień indywidualno-konkretnych - postanowienia o charakterze generalnoabstrakcyjnym (por. np. wyrok NSA z dnia 12 października 2016 r., II OSK 3245/16).

Zdaniem organu nadzoru przyjęty przez Radę Gminy Hańsk gminny program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Hańsk nie wypełnia zakresu przekazanego do uregulowania przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt.

Z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt wynika konieczność zawarcia w programie uregulowań dotyczących wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Zgodnie zatem z powołanym wyżej przepisem Rada posiada kompetencje do wskazania właśnie gospodarstwa rolnego dla zapewnienia miejsca każdemu zwierzęciu gospodarskiemu, które we wskazanych przez ustawę okolicznościach faktycznym wymaga umieszczenia w gospodarstwie rolnym (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 602/14; wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 546/22).

W § 4 ust. 4 załącznika do uchwały Rada Gminy wskazała, że *zabłąkane i bezdomne zwierzęta gospodarskie będą wylapywane i przetransportowane do Przedsiębiorstwa Usługowo Produkcyjnego w Hańsku Pierwszym Sp. z o.o., ul. Spokojna 2, gdzie zapewniona zostanie im opieka i właściwe warunki bytowania.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie wypełnia upoważnienia przyznanego Radzie Gminy w art. 11a ust. 2 w/w ustawy, nie stanowi bowiem o wskazaniu gospodarstwa rolnego.

Ustawa o ochronie zwierząt nie zawiera własnej definicji pojęcia „gospodarstwo rolne”, które zostało użyte w art. 11a ust. 2 pkt 7 tej ustawy.

Definicja gospodarstwa rolnego została natomiast ustalona w przepisach Kodeksu Cywilnego w art. 55 (3) w następującym brzmieniu: „Za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”. Wskazana definicja stanowi tzw. uniwersalną definicję normatywną i w takim znaczeniu należy rozumieć pojęcie gospodarstwa rolnego poza wyjątkami wyraźnie wskazanymi przez ustawodawcę.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała podejmowana na podstawie art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt winna zawierać postanowienia konkretyzujące gospodarstwo rolne, zapewniające miejsca dla zwierząt gospodarskich (por. wyroki WSA w Krakowie z dnia 31 stycznia 2018r. sygn. II SA/Kr 1469/17; WSA w Kielcach z dnia 12 stycznia 2022r. sygn. II SA/Ke 914/21 oraz WSA w Łodzi z dnia 28 lutego 2023r. sygn. II SA/Łd 1127/22).

Jak podkreślił WSA w Kielcach w uzasadnieniu przywołanego wyżej wyroku z dnia 12 stycznia 2022r.: „W ocenie Sądu nieprzypadkowo w art. 11 ust. 2 pkt 7 ustawodawca wskazuje właśnie na gospodarstwo rolne w kontekście zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Rodzaj tych zwierząt (definicja z art. 4 pkt 18 odsyła tutaj do zwierząt gospodarskich w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli

*i rozrodzie zwierząt gospodarskich) determinuje rodzaj miejsca, do jakiego takie – bezdomne – zwierzęta mają trafiać. Nie może to być zatem jakiegokolwiek miejsce wskazane przez lokalnego uchwalodawcę, ale mające charakter gospodarstwa rolnego”.*

W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że ustawa o ochronie zwierząt w art. 11a ust. 2 pkt 7 wyraźnie nakazuje "wskazanie gospodarstwa rolnego", co oznacza, że realizacja tego przepisu winna nastąpić przez wskazanie konkretnego gospodarstwa rolnego z terenu gminy.

Podkreślić należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest to uchwała, która w swoich zapisach powinna wyznaczać w sposób jasny i wyczerpujący konkretne kierunki działania gminy. Program to plan, układ zamierzonych czynności, założenia, cele działania (por. Słownik języka polskiego pod red. E. Sobol, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002r. s. 753). Zatem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt to roczny plan zamierzonych czynności, bądź założeń, celów działania. Program ma charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Powierzchnowe i wybiórcze uregulowanie poszczególnych części programu niweczy zatem podstawowy cel, dla którego jest on podejmowany, a więc ustalenia pewnych kierunków i sposobu wykonywania zadania własnego gminy jakim jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie na terenie gminy (art. 11 ust. 1 ustawy). Niewypełnienie tego obowiązku musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ta bowiem musi zawierać wszystkie elementy wskazane w ustawie (por. wyrok WSA w Gliwicach z 8 stycznia 2016 r., II SA/GI 740/15, CBOSA).

Z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt wynika konieczność zawarcia w programie uregulowań dotyczących usypiania ślepych miotów. Podjęty przez Radę Gminy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien zatem zawierać konkretne regulacje zapewniające realizację wszystkich ujętych w nim zadań. Rada powinna określić w nim także jakie działania podejmowane będą w ramach realizacji tego zadania. Ustalenia takie mają istotne znaczenie informacyjne dla osób, które mogą znaleźć się w takiej sytuacji, która będzie wymagała skorzystania z pomocy wskazanych podmiotów (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 października 2015r. sygn. II SA/Rz 910/15). Brak takich obligatoryjnych elementów musi przesądzać o istotnej wadliwości aktu wydanego na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt.

W ocenie organu nadzoru za realizację ustawowego obowiązku w powyższym zakresie nie można uznać regulacji znajdujących się w tabeli umieszczonej w § 5 ust. 2 (wiersz 7 tabeli) załącznika do uchwały, zgodnie z którą na realizację zadania polegającego na usypianiu ślepych miotów Gmina przeznacza środki finansowe w kwocie 500 zł. W postanowieniach uchwalonego programu nie określono bowiem sposobu i zasad realizacji tego zadania.

Wykonanie postanowień art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt powinno mieć charakter realny, a rada ma obowiązek skonkretyzować te postanowienia przez wskazanie działań, jakie zostaną podjęte, by osiągnąć cel oznaczony w tym przepisie (por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 11 stycznia 2018 r., sygn. IV SA/Po 906/17; WSA w Łodzi z dnia 28 lutego 2023r., sygn. II SA/Łd 1127/22).

W rozdziale IV przedmiotowego Programu, zatytułowanym „Finansowanie Programu” Rada Gminy postanowiła w § 5 ust. 1, że wysokość środków finansowych planowanych na realizację Programu na rok 2024 wynosi 14 000,00 zł. W § 5 ust. 2 Rada w ujęciu tabelarycznym określiła sposób wydatkowania tych środków.

Postanowienia § 5 ust. 2 Programu nie wypełniają w pełni dyspozycji art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie ze stanowiskiem ukształtowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przepis art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt 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 (por. m.in. wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20 wywiódł: „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” (por. także wyrok NSA z 14 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 1001/17; a także m.in. wyroki WSA w Bydgoszczy: z 29 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1280/18, wyroki WSA w Krakowie z 30 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 104/21, wyrok WSA w Szczecinie z 21 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 69/21; wyrok WSA w Warszawie z 31 stycznia 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 2572/19, wyrok WSA w Poznaniu z 7 grudnia 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 712/22, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 listopada 2022 r. sygn. akt II SA/Bk 700/22).

Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy należy stwierdzić, iż Rada Gminy Hańsk uchwalając przedmiotowy program opieki nad zwierzętami nie określiła w sposób wyczerpujący kwestii sposobu finansowania realizacji zadań przewidzianych w programie. W przyjętych postanowieniach pominięto bowiem określenie wysokości środków na realizację zadań określonych w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt tj. zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt.

W ocenie organu nadzoru za realizację ustawowego obowiązku we wskazanym wyżej zakresie nie można uznać regulacji znajdujących się w tabeli umieszczonej w § 5 ust. 2 (wiersz 2 tabeli) która odnosi się do „*usługi weterynaryjnej związanej z przejęciem zwierzęcia na stan schroniska*”.

Postanowienia art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt określają elementy obligatoryjne programu, a więc takie które powinny zostać uwzględnione przy jego opracowaniu i nie mogą w nim zostać pominięte, bowiem takie działanie należy ocenić jako niewypełnienie delegacji ustawowej.

W wyroku WSA w Poznaniu z 26 października 2022 r. (sygn. IV SA/Po 515/22) wskazano, że: *"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"*. Dopiero powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych, przeznaczonych na realizację programu wraz z określonym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań.

Działając w zakresie ustawowej delegacji, rada gminy zobowiązana jest do jej wypełnienia, co winno nastąpić na drodze uregulowania wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne w sposób całościowy i maksymalnie precyzyjny, tak aby stworzyć adresatom programu pewne warunki jego realizacji. Pominięcie regulacji określonych w upoważnieniu ustawowym stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest także wadami prawnymi innego jeszcze rodzaju.

Jak stanowi § 4 ust. 1 pkt 7 załącznika do uchwały *zabronione jest odławianie zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt. Wyjątek stanowią zwierzęta, które stanowią zagrożenie dla ludzi innych zwierząt w tym zwierząt wymienionych w pkt. 6.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie stanowi materii uchwały podejmowanej przez Radę Gminy na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, została bowiem już unormowana w ustawie.

Zgodnie z przepisami art. 11 ww. ustawy, zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin (ust. 1); minister właściwy do spraw administracji publicznej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, zasady i warunki wyłapywania bezdomnych zwierząt (ust. 2); zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a (ust. 3); organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, mogą zapewniać bezdomnym zwierzętom opiekę i w tym celu prowadzić schroniska dla zwierząt, w porozumieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego (ust. 4).

W art. 11a ust. 1 ustawa stanowi zaś, że rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz

zapobiegania bezdomności zwierząt (*podkreślenie moje*). Kwestie uregulowane w zdaniu pierwszym art. 11 ust. 3 ustawy pozostają poza zakresem upoważnienia udzielonego Radzie Gminy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja przez przepisy prawa miejscowego jest niedopuszczalna (por. m. in. wyrok NSA z dnia 4 listopada 2021 r. sygn. III OSK 546/21, wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r. sygn. II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002r. sygn. II SA/Ka 508/02).

Rada gminy nie może jeszcze raz normować materii uregulowanej w obowiązującej ustawie, a uchwałą zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, powinna być uznana za nieważną w części, w jakiej zawiera takie regulacje. Powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W sytuacji gdy w jednym akcie następuje pomieszczenie materii ustawowej i tej, którą winien normować program w granicach ustanowionego upoważnienia ustawowego, dochodzi do obniżenia rangi przepisów ustawowych do rangi przepisów prawa miejscowego. Ponadto porządek prawny narusza modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu - co dopuszczalne jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia (por.m.in. wyrok NSA z 5 kwietnia 2013 r., II GSK 2114/11).

Ponadto, w § 4 ust. 1 pkt 8 załącznika do uchwały postanowiono, że *osoby odpowiedzialne za wykonanie programu po godzinach pracy i w dni wolne od pracy: Sekretarz Gminy Romuald Pryll – tel. 501 662 352.*

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do nakładania na pracowników urzędu gminy konkretnych obowiązków. Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie wójt, który zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy w regulaminie organizacyjnym, jest kierownikiem urzędu gminy oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu (art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym).

Wymaga podkreślenia, że podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy i powierzenie jej wykonania wójtowi otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Wójt, określając sposób wykonania uchwały, winien wyznaczyć osoby odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z tego aktu. Zatem to Wójt jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu zadań zmierzających do realizacji programu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 1071/19). Postanowienie, zgodnie z którym Rada nakłada na pracowników urzędu gminy konkretne zadania wykracza poza zakres delegacji z art. 11a ust. 1 ustawy i narusza konstytucyjną zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji RP).

Pismem z dnia 15 marca 2024 r. znak: OR.0711.7.2024 Wójt Gminy Hańsk poinformował, że przedmiotowa uchwała zostanie zmieniona z uwzględnieniem podstaw prawnych wskazanych w uzasadnieniu do zawiadomienia, na najbliższej sesji Rady Gminy Hańsk. Odnosząc się do powyższego, wyjaśniam, że zgodnie ze stanowiskiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w wynikach kontroli „Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego” (Nr ewid. 186/2019/P/19/103/LWA), organ nadzoru nie jest uprawniony do odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z powodu zadeklarowania przez jednostkę samorządu terytorialnego zmiany albo uchylenia uchwały kwestionowanej w toku postępowania nadzorczego. Zmiana stanowiska organu nadzoru w tej kwestii została przekazana do jednostek samorządu terytorialnego pismem z dnia 8 września 2020 roku znak:PN-II.40.39.2020.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVIII/272/24 w całości jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Hańsk
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Hańsk