



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 8 kwietnia 2025 r.

Poz. 1915

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.54.2025.ES WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 3 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VII/48/25 Rady Gminy Jaświły z dnia 6 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jaświły w 2025 r.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 6 marca 2025 r. Rada Gminy Jaświły podjęła uchwałę Nr VII/48/25 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jaświły w 2025 r. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 7 marca 2025 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 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.

Mocą 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. Jak stanowi art. 11a ust. 2 ustawy 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 opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt musi regulować ww. materię, co wynika wprost z delegacji ustawowej. Podkreślić w tym miejscu należy, że obligatoryjnymi elementami Programu są elementy wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 w punktach od 1 do 8, a także w art. 11a ust. 5 tej ustawy. W orzecznictwie wskazuje się, że skuteczna realizacja zadań wskazanych w art. 11a ustawy wymaga uregulowania 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 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).

Dodatkowo ustawodawca przewidział określony tryb postępowania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który musi poprzedzać podjęcie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Przede wszystkim należy mieć na względzie art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt, który stanowi, iż projekt programu, o którym mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania: 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii; 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy; 3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.

Podmioty, o których mowa w ust. 7, w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu, o którym mowa w ust. 1, wydają opinie o projekcie. Niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego programu - art. 11a ust. 8 ustawy o ochronie zwierząt.

W wyniku przeprowadzonego postępowania organ nadzoru stwierdził, iż Gmina Jaświły wystąpiła o opinię powiatowego lekarza weterynarii, jednak zrobiła to już po podjęciu przedmiotowej uchwały przez organ stanowiący, zatem nie dopełniła ciążącego na niej obowiązku wynikającego z art. 11a ust. 7 ustawy.

Niezasięgnięcie opinii podmiotów wymienionych w art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt co do projektu uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stanowi naruszenie procedury uchwalania tego aktu i powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości (vide: wyrok WSA w Łodzi z 25 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 535/21).

Dodatkowo należy wskazać na wadliwość postanowień § 3 pkt 1 załącznika do uchwały, zgodnie z którym zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom z terenu gminy Jaświły realizują: 1) schronisko poprzez odławianie oraz przyjmowanie zwierząt bezdomnych dostarczanych do schroniska przez Policję lub mieszkańców, po uprzednim uzgodnieniu z Wójtem Gminy.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy, zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Należy zauważyć, że organ stanowiący gminy nie został upoważniony do nakładania obowiązków i zadań na podmioty zewnętrzne, jak i pracowników zatrudnionych w strukturach urzędu gminy. Takie działanie Rady Gminy stanowi istotne naruszenie przepisu art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, który nie upoważnia Rady Gminy, mimo wprowadzenia przez ustawodawcę katalogu otwartego, co do przedmiotu regulacji, do nakładania obowiązków na inne niż gmina podmioty.

Zakres działań Policji, określa m.in. ustawa o policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz. U. 2024 poz. 145 z późn. zm.), która w art. 14 ust. 2 wskazuje, że Policja wykonuje również czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach. Tymczasem przepisy ustawy o ochronie zwierząt, w oparciu o które została podjęta niniejsza uchwała, nie przewidują możliwości realizacji przez Policję zadań w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt.

Zgodnie z treścią § 5 Programu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, odławianie bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Jaświły realizują:

- 1) Schronisko na podstawie zawartej umowy w tym zakresie;

2) Organizacje pozarządowe, które posiadają przedstawicieli przeszkolonych w zakresie odławiania zwierząt domowych, a także odpowiedni sprzęt. Odłowione zwierzęta pozostają pod opieką organizacji lub przekazywane są do schroniska po wcześniejszym uzgodnieniu z tym podmiotem.

Oceniając powyższe należy stwierdzić, że § 5 pkt 2 zdanie pierwsze Programu w sposób istotny narusza art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy, ponieważ identyfikacja konkretnej organizacji, która miałaby zająć się odławianiem bezdomnych zwierząt, w oparciu o treść uchwały jest niemożliwa.

Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 grudnia 2017 r. sygn. akt II SA/Rz 1079/17: „(...) postanowienia Programu muszą być konkretne i jednoznaczne w stopniu, który pozwala jego adresatom pozyskać informacje odnośnie do tego, jak w określonej sytuacji mają się zachować, co w odniesieniu do podmiotów odławiających bezdomne zwierzęta powinno się przekładać na komunikat wskazujący na dane kontaktowe/teleadresowe takiego podmiotu. (...) De facto, to na adresacie Programu spoczywa ciężar ustalenia, czy dana organizacja posiada odpowiednio przeszkolony personel i stosowny sprzęt, przy czym zbiór organizacji podlegających takiej weryfikacji nie jest w żaden sposób limitowany; nie wskazano, iż chodzi wyłącznie o organizacje, z którymi zawarto umowę, bądź organizacje z określonego terytorium (obszaru gminy). Jest to rozwiązanie niedopuszczalne i naruszające art. 11 i art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt”.

Natomiast § 5 pkt 2 zdanie drugie Programu w zakresie słów: „pozostają pod opieką organizacji lub” w ocenie organu nadzoru podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy, przedmiotowy Program winien regulować kwestię zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Ponadto, ustawodawca w art. 11 ust. 3 ustawy wprowadził zakaz 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. W przywołanych przepisach ustawa przewiduje obligatoryjnie zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt w uchwalonym przez radę gminy programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Użyte przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy słowo „zapewnienie”, zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN oznacza „wypowiedź przekonującą, że coś jest albo będzie na pewno”; rzecz. od czas. „zapewnić” – „1. oświadczyć komuś, że coś jest lub będzie na pewno; 2. sprawić, że coś się stanie, lub ktoś uzyska coś” (za <https://sjp.pwn.pl>, podobnie: Nowy słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 1237).

Nie budzi zatem wątpliwości, że w analizowanych przepisach ustawodawca nakłada na gminę obowiązek zapewnienia bezdomnym zwierzętom, odłowionym na terenie gminy, miejsca w schronisku dla zwierząt i zawarcia stosownych postanowień w tym zakresie w uchwalonym programie. Należy zatem przyjąć, że w uchwalanym corocznie programie rada winna określić schronisko, jako jedyną kwalifikowaną prawnie placówkę, która będzie zapewniała miejsce dla zwierząt bezdomnych z terenu danej gminy w całym okresie obowiązywania programu. Nie jest zatem możliwe zastępowanie przez radę schroniska innymi podmiotami, które nie spełniają ustawowo określonych wymogów przewidzianych dla schroniska, nawet najlepiej prowadzonymi.

Powyższe stanowisko potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 3227/17, w którym stwierdzono, iż: „Bez wątpienia bowiem, powołany powyżej art. 11 ust. 2 pkt 1 u.o.z. jednoznacznie wskazuje schronisko dla zwierząt jako obiekt (placówkę) właściwą do zapewnienia bezdomnym zwierzętom należytej opieki i ochrony. Tego rodzaju podmiot spełniać bowiem musi określone prawem wymagania, co z kolei gwarantuje należyty poziom zapewnianych usług. Racje i wnioski zaprezentowane przez sąd I instancji w zaskarżonym wyroku, choć niewątpliwie słuszne z punktu widzenia przedstawionej aksjologii, abstrahują jednak od uwarunkowań prawnych, a nadto także i faktycznych. Jak już wyżej bowiem wskazano, ustawodawca w przepisie art. 11 ust. 2 pkt 1 u.o.z. zdecydował, że zapewnienie bezdomnym zwierzętom opieki winno nastąpić poprzez umieszczanie ich w schronisku dla zwierząt. Treść normy prawnej zawartej w cytowanym przepisie nie budzi wątpliwości. Wskazana jednostka (schronisko) spełniać musi normatywnie określone wymagania (por. cytowana wyżej definicja tego pojęcia), co oznacza, że nie ma podstaw do dowolnego zastępowania przez lokalnego prawodawcę w stanowionych aktach prawnych, placówek o kwalifikowanych prawnie cechach (schronisko), podmiotami innymi, niespełniającymi ustawowo określonych wymogów (przytulisko).”

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności § 5 pkt 2 Programu w zakresie jest w pełni uzasadnione.

Za podjęty z naruszeniem prawa należy również uznać § 6 pkt 2, zgodnie z którym „organizacje pozarządowe poprzez realizację zadań publicznych obejmujących zabiegi sterylizacji lub kastracji, znajdujących się w schroniskach, zwierząt bezdomnych i kotów wolno żyjących z terenu gminy Jaświły”.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy to właśnie schronisko dla zwierząt wskazał ustawodawca jako podmiot realizujący obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Dodatkowo art. 11a ust. 4 ustawy wskazuje, że wyłącznie realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, w tym właśnie obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Tym samym w ocenie organu nadzoru scedowanie realizacji zadania w § 6 pkt 2 załącznika do przedmiotowej uchwały na organizacje pozarządowe należy uznać za podjęte bez podstawy prawnej.

W dalszej kolejności wskazać należy na nieprawidłowy sposób podziału środków finansowych przeznaczonych na realizację przedmiotowego programu. W § 10 pkt 1 Rada Gminy Jaświły przewidziała kwotę 125000 zł na odławianie, poszukiwanie nowych właścicieli i przyjmowanie zwierząt bezdomnych do schroniska. W ocenie organu nadzoru założenie łącznej kwoty na realizację kilku zadań jest niedopuszczalne. Ustawodawca w art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt zastrzegł bowiem, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 czerwca 2023 roku, sygn. akt: I OSK 1321/22 stwierdził, iż: „Lokalny prawodawca zobowiązany został przepisem art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań programu, ale także do określenia konkretnego sposobu ich wydatkowania. 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 wyroki: NSA z dnia 13 kwietnia 2023 r. sygn. akt I OSK 2341/22; NSA z dnia 22 września 2020 r. sygn. akt II OSK 1087/20; NSA z dnia 24 września 2019 r. sygn. akt II OSK 2350/18).

Podzielając powyższe poglądy, organ nadzoru stwierdza, że oceniana uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 5 ustawy poprzez niekompletne wskazanie wysokości środków przeznaczonych na realizację wyszczególnionych celów (zadań) programu. Zaplanowanie łącznej kwoty na kilka zadań, nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Ponadto przyjąć należy, że Rada pozostawiła organowi wykonawczemu gminy i innym podmiotom współdziałającym w wykonywaniu uchwały (np. prowadzącemu schronisko) swobodę w zakresie sposobu wydatkowania tych środków, co nie znajduje uzasadnienia w treści art. 11a ust. 5 ustawy, pozostając z tym przepisem w istotnej sprzeczności.

Końcowo wskazać należy na nieprawidłową budowę przedmiotowego aktu prawa miejscowego w świetle postanowień rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908). Zastosowana w obrębie załącznika do uchwały budowa i systematyzacja uchybia zasadom systematyzacji przepisów prawnych zgodnie z § 124 w związku z § 143 ww. rozporządzenia. Tym samym, samodzielne zdania powinny uzyskiwać oznaczenie „paragraf”, gdyż jest to podstawowa jednostka redakcyjna i systematyzacyjna rozporządzeń oraz analogicznie aktów prawa miejscowego. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Kwestionowana uchwała została opracowana niezgodnie z przedstawionymi zasadami techniki prawodawczej.

Mając na uwadze powyższe, uznać należy, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/48/25 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jaświły w 2025 r. jest w pełni uzasadnione.

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**  
*Urszula Matusiewicz-Jasińska*