



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 30 kwietnia 2025 r.

Poz. 2429



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.104.2025

Lublin, dnia 29 kwietnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIII/93/2025 Rady Gminy Księżpól z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Księżpól na rok 2025

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/93/2025 Rady Gminy Księżpól z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Księżpól na rok 2025.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIII/93/2025 Rady Gminy Księżpól została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 kwietnia 2025 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano art. 11a ust. 1, 2, 3a i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, ze zm.).

Zgodnie z art. 11a ww. ustawy, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 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 generalno-abstrakcyjnym (por. np. wyrok NSA z dnia 12 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3245/16).

Zdaniem organu nadzoru przyjęty przez Radę Gminy Księżpol gminny program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Księżpol nie wypełnia zakresu przekazanego do uregulowania przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt.

Z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt wynika m.in. konieczność zawarcia w programie uregulowań dotyczących zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt.

W rozdziale I przedmiotowego Programu Rada Gminy postanowiła, iż: *umieszczanie bezdomnych zwierząt następuje w Gabinecie Weterynaryjnym lek. wet. Anna Smyk z siedzibą Lipiny Górne – Lewki 72* (ust. 1).

W ocenie organu nadzoru powyższe unormowanie zostało podjęte z naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt.

Z informacji uzyskanych przez organ nadzoru wynika, że wskazany w uchwale Nr XIII/93/2025 podmiot - Gabinet Weterynaryjny lek. wet. Anna Smyk z siedzibą Lipiny Górne - Lewki 72, nie jest wpisany do rejestru podmiotów nadzorowanych przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w Biłgoraju.

W tym miejscu należy wskazać, iż stosownie do treści art. 4 pkt 25 ustawy o ochronie zwierząt, ilekroć w ustawie jest mowa o „schronisku dla zwierząt” - rozumie się przez to 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 2023 r. poz.1057).

Przepisy ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt precyzyjnie określają wymagania dla podejmowania i prowadzenia działalności nadzorowanej – w tym także – prowadzenia schronisk dla zwierząt (Rozdział 2 ustawy).

W myśl art. 5 tej ustawy, podjęcie działalności nadzorowanej, w zakresie prowadzenia schroniska dla zwierząt jest dozwolone po uprzednim zgłoszeniu zamiaru jego prowadzenia właściwemu miejscowo powiatowemu lekarzowi weterynarii, a następnie po uzyskaniu pozytywnej decyzji tego organu w zakresie spełniania wymagań weterynaryjnych określonych dla prowadzenia tego rodzaju działalności. Powiatowy lekarz weterynarii przy wydawaniu ww. decyzji nadaje również weterynaryjny numer identyfikacyjny podmiotowi lub poszczególnym obiektom budowlanym lub miejscom, w których ma być prowadzona działalność nadzorowana, lub osobom wykonującym określone czynności w ramach tej działalności.

Powiatowy lekarz weterynarii prowadzi rejestr podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną na obszarze jego właściwości w omawianym zakresie (art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt).

Wymagania weterynaryjne dla prowadzenia schronisk dla zwierząt, rozumiane, jako miejsca przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi, określone zostały w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 175). Regulacja wykonawcza poprzez treść przepisów w niej zamieszczonych

jednoznacznie wskazuje, że dla prawodawcy zasadnicze znaczenie mają warunki bytowe i higienicznosanitarne, jakie powinno zapewnić miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi.

Przywołane wyżej regulacje prawne w zakresie ochrony zwierząt bezdomnych przewidują reżim normatywny dotyczący zasad prowadzenia i działalności schronisk dla bezdomnych zwierząt. Jak już wskazano, prowadzenie schronisk dla zwierząt stanowi działalność nadzorowaną. Oznacza to konieczność poddania takiej działalności nadzorowi sanitarnemu służb weterynaryjnych. Co więcej naruszenie tych norm umożliwia interwencję służb weterynaryjnych, włącznie z zakazem prowadzenia takiej działalności.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, iż wskazany w przedmiotowej uchwale podmiot – *Gabinet Weterynaryjny lek. wet. Anna Smyk z siedzibą Lipiny Górne – Lewki 72*, nie jest schroniskiem dla zwierząt w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądów administracyjnych w uchwalonym programie powinno być wskazane konkretne schronisko dla zwierząt z podaniem jego nazwy i adresu, zapewniające miejsce bezdomnym zwierzętom z terenu gminy (por. m. in. wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1903/19, wyrok NSA z dnia 30 marca 2016 r. sygn. akt II OSK 221/16, wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 maja 2021 r. sygn. akt II SA/Łd 13/21; wyrok WSA w Poznaniu z 15 listopada 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 808/17).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13, podkreślił, że *regulacje art. 11a ustawy muszą być interpretowane m.in. w nawiązaniu do przepisu art. 11 ust. 3 tej ustawy. Wskazany przepis stanowi, że zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Już z tego przepisu wynika, że dla zrealizowania zadań gminy w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami konieczne jest m.in. zapewnienie takim zwierzętom, w razie ich odławiania, miejsca w schronisku. Wymóg "zapewnienia" bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt może być spełniony tylko w sytuacji gdy takie schronisko już na tym etapie uchwalania programu istnieje i jest to schronisko konkretne, jednoznacznie oznaczone. Tak oznaczonemu schronisku można w programie powierzyć realizowanie określonych w art. 11a ust. 2 pkt 3-6 zadań. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi powinien zawierać (ustawa stanowi, że program "obejmuje") elementy wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 oraz, fakultatywnie, elementy określone w ust. 3 i 4 tegoż artykułu.*

Organ gminy podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt nie może w sposób dowolny interpretować zapisów ustawy. Ustawodawca precyzuje, jak należy rozumieć określenie „schronisko dla zwierząt”, nie jest zatem możliwe wskazanie w uchwale innego podmiotu, który de facto schroniskiem dla zwierząt nie jest.

Przedmiotowa uchwała zawiera także inne wady prawne.

W rozdziale IX Programu, stanowiącego załącznik do uchwały, w formie tabelarycznej uregulowano zagadnienia dotyczące określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań określonych w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie z tymi postanowieniami powyższy program realizowany będzie ze środków budżetu Gminy zarezerwowanych na 2025 rok (ust.1). Na realizację zadań wskazanych w programie Gmina przeznacza z budżetu środki w wysokości: 42 000,00 zł (słownie: czterdzieści dwa tysiące złotych) (ust.2). Środki będą wydatkowane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w szacunkowej wysokości określonej w poniższej tabeli:

1. zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku - 14 000,00 zł
2. opieka nad wolno żyjącymi kotami - 2 000,00 zł
3. odławianie bezdomnych zwierząt - 2 500,00 zł
4. umowa na usługi weterynaryjne, obejmująca w szczególności:
 - sterylizację, kastrację i usypianie ślepych miotów psów i kotów,
 - zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt - 21 750,00 zł
5. poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt - 750,00 zł

6. *zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich we wskazanym gospodarstwie rolnym - 1 000,00 zł (ust. 3).*

W przyjętych regulacjach pominięto określenie wysokości środków na realizację zadań określonych w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie zwierząt, tj. obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt.

Zgodnie ze stanowiskiem ukształtowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych 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 egemplifikację 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 obowiązkowego 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).

Jak wywiedziono w wyroku WSA w Poznaniu z 26 października 2022 r., (sygn. IV SA/Po 515/22): *"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 przez radę gminy wymienionych w ustawie obowiązkowych elementów programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi zaś istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Pismem z dnia 23 kwietnia 2025 r., znak RGŻ.6140.9.2025 działający z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy poinformował, że Urząd Gminy podejmie działania zmierzające do uchylenia we własnym zakresie uchwały Nr XIII/93/2025 Rady Gminy Księżpól z dnia 28 marca 2025r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Księżpól na rok 2025.

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 r. znak: PN- II. 40. 39. 2020.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/93/2025 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 Księżpol
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Księżpol