



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 5 maja 2025 r.

Poz. 2452



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.110.2025

Lublin, dnia 30 kwietnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIII/158/2025 Rady Miasta Zamość z dnia 31 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Zamość na rok 2025, w części obejmującej § 14 ust. 1 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

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, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIII/158/2025 Rady Miasta Zamość z dnia 31 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Zamość na rok 2025, w części obejmującej § 14 ust. 1 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 kwietnia 2025 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580). Zgodnie z tym przepisem, 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 (ust. 1). 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.

Należy podkreślić, że zagadnienia wymienione w art. 11a ust. 2 i ust. 5 powyższej ustawy stanowią obligatoryjne elementy programu, które bezwzględnie powinny zostać w nim uregulowane. Wynika to jednoznacznie z treści przepisów ustawy, a mianowicie wprowadzenia do art. 11a ust. 2, w którym użyto formuły imperatywnej "obejmuje", zaś w art. 11a ust. 5 - „zawiera”. Brak obligatoryjnych elementów przesądza o wadliwości aktu wydanego na podstawie art. 11a, którą należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Świadczy bowiem o tym, że

Rada nie w pełni zrealizowała powołaną delegację ustawową.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy, konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią generalne zasady postępowania w określonych normatywnie sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy (zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 października 2020 r., sygn. II SA/Ke 750/20).

W § 14 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały uregulowano zagadnienia dotyczące określenia wysokości środków na realizację zadań określonych w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z § 14 ust. 1 Programu, „Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone są w budżetach: *Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Zamościu w kwocie 161 450,00 zł oraz Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Zamość w kwocie 1 500,00 zł. Na realizację ww. zadań w 2025 roku przeznacza się łączną kwotę 162 950,00 zł, w tym na:*

- 1) *zakup karmy dla kotów wolno żyjących: 1 500,00 zł. Kwota ta w uzasadnionych okolicznościach może zostać zwiększona.*
- 2) *odławianie bezdomnych zwierząt: 60 000,00 zł. Kwota ta w uzasadnionych okolicznościach może zostać zwiększona.*
- 3) *utylizacja zwierząt domowych padłych lub poddanych eutanazji znalezionych na terenie administracyjnym miasta: 1 350,00 zł. Kwota ta w uzasadnionych okolicznościach może zostać zwiększona.*
- 4) *sterylizację albo kastrację:*
 - a. *dziko żyjących kotek i kocurów: 19 800,00 zł. Kwota ta w uzasadnionych okolicznościach może zostać zwiększona.*
 - b. *psów dostarczonych do Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Zamościu z terenu Miasta Zamość: 8 250,00 zł. Kwota ta w uzasadnionych okolicznościach może zostać zwiększona.*
- 5) *poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt: 200,00 zł. Kwota ta w uzasadnionych okolicznościach może zostać zwiększona.*
- 6) *usypianie ślepych miotów: 1 250,00 zł. Kwota ta w uzasadnionych okolicznościach może zostać zwiększona.*
- 7) *zapewnienie miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich: 1 500,00 zł. Kwota a w uzasadnionych okolicznościach może zostać zwiększona.*
- 8) *całodobowa opieka weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, a także leczenie i profilaktyka zwierząt bezpańskich z terenu miasta Zamość wymagających pomocy weterynaryjnej: 68 300,00 zł. Kwota ta w uzasadnionych okolicznościach może zostać zwiększona.*
- 9) *elektroniczne znakowanie psów właścicielskich: 800,00 zł. Kwota ta w uzasadnionych okolicznościach może zostać zwiększona.”*

W przyjętych postanowieniach pominięto 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.

Zsumowanie kwot przewidzianych na zadania wymienione w punktach 1 - 9 § 14 ust. 1 Programu w zestawieniu z ogólną kwotą zabezpieczoną na realizację zadań wynikających z Programu we wprowadzeniu do tego wyliczenia prowadzi do stwierdzenia, że Rada Miasta Zamość w 2025 r. nie zaplanowała żadnych środków na zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w schronisku 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 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).

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"*. W konsekwencji bowiem brak jest gwarancji, czy rzeczywiście każde z zadań wymienionych w programie, będzie realizowane i w jakim zakresie finansowane. 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.

Powyższe kwestie były przedmiotem pisma skierowanego do jednostek samorządu terytorialnego w dniu 17 października 2024 r. (znak PN-II.40.12.2024), a także rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Lubelskiego z dnia 29 kwietnia 2022 r., znak: PN-II.4131.229.2022 stwierdzającego nieważność uchwały Nr XLIII/634/2022 Rady Miasta Zamość z dnia 28 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Zamość na rok 2022 r., w części obejmującej § 14 Programu stanowiącego załącznik do uchwały.

W niniejszej sprawie pismem z dnia 25 kwietnia 2025 r. znak: GK- OS.6140.47.2025.KH przedłożono wyjaśnienia wskazując, że *"Miasto Zamość posiada Jednostkę budżetową o nazwie Ogród Zoologiczny im. Stefana Milera w Zamościu. Zgodnie z § 4 uchwały Nr VI/77/99 Rady Miejskiej w Zamościu z dnia 01 marca 1999 r. w sprawie zmiany formy organizacyjno-prawnej Ogrodu Zoologicznego im. Stefana Milera w Zamościu przedmiotem działania Ogrodu Zoologicznego jest między innymi prowadzenie Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt. (...) Jednostka budżetowa Ogród Zoologiczny im. Stefana Milera pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu Miasta Zamościa a uzyskane wpływy własne odprowadza do tego budżetu. W załączniku Nr 2 do Uchwały Nr X/101/2024 Rady Miasta Zamość z dnia 20 grudnia 2024 r. w sprawie uchwały budżetowej na 2025 rok ujęte zostały plany wydatkowe m.in. Ogrodu Zoologicznego im. Stefana*

Milera w Zamościu. Plany te uwzględniają wydatki Ogrodu Zoologicznego w zakresie wydatków bieżących na realizację zadań statutowych, a więc także na prowadzenie Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Zamościu."

W ocenie organu nadzoru powyższe wyjaśnienia nie wpływają na ocenę prawną zakwestionowanego postanowienia uchwały Nr XIII/158/2025.

Jak szczegółowo wskazano w treści niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, działając w zakresie ustawowej delegacji, Rada Miasta zobowiązana jest do określenia w sposób szczegółowy wysokości środków na realizację poszczególnych zadań - w przyjmowanym przez siebie programie. Zabezpieczenie określonych środków finansowych na działalność schroniska realizującego zadania określone w programie wyłącznie w budżecie miasta - bez odzwierciedlenia w programie wysokości środków na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, nie stanowi realizacji upoważnienia z art. 11 ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/158/2025, we wskazanym zakresie, 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) Prezydent Miasta Zamość
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Zamość