



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 17 kwietnia 2024 r.

Poz. 2267

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.153.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 16 kwietnia 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), **stwierdzam nieważność uchwały** Nr LIV/303/2024 Rady Gminy Lelkowo z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lelkowo w 2024 r.

#### Uzasadnienie

W załączniku do uchwały, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Lelkowo, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 1 ust. 3 oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, zwanej dalej u.o.z.) przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lelkowo w 2024 r., zwany dalej programem.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu w dniu 20 marca 2024 r.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt 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 ustawy o ochronie zwierząt, 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 może obejmować również 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 (art. 11 ust. 3 i ust. 3a u.o.z.).

Ponadto, stosownie do treści art. 11a ust. 5 ustawy: "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".

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt musi formułować postanowienia w granicach upoważnienia ustawowego, regulując kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej.

Podkreślić w tym miejscu należy, że obligatoryjnymi elementami programu są elementy wprost wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 w punktach od 1 do 8, a także w ust. 5 u.o.z. 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, przy czym uregulowanie to powinno być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie tego obowiązku musi natomiast skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ponadto powodem stwierdzenia nieważności uchwały są jej postanowienia podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie (por. wyrok WSA w Gdańsku z 6 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 787/18).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że Rada Gminy Lelkowo nie uregulowała w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień wymaganych przez ustawodawcę.

Stosownie do postanowień § 5 programu środki finansowe przeznaczone na realizację zadań wynikających z programu zostały zabezpieczone w budżecie Gminy Lelkowo na 2024 r. w kwocie 20 000 zł. (ust. 1), których wydatkowanie, zgodnie z § 5 ust. 2 programu, zakłada się w następujący sposób:

- 1) na realizację zadania odłowienia, przyjęcia i utrzymania bezdomnych zwierząt w schronisku – 15.000 zł,
- 2) na realizację zadania dokarmiania kotów wolnożyjących – 1.000 zł,
- 3) na realizację zadania w zakresie zapewnienia miejsca i opieki dla zwierząt umieszczonych na określony czas we wskazanym gospodarstwie rolnym – 1.000 zł.,
- 4) na realizację całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt oraz sterylizację lub kastrację zwierząt, poza obligatoryjną sterylizacją albo kastracją w schroniskach – 1.000 zł,
- 5) pozostałe – 2.000 zł.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja nie jest wystarczająca dla wypełnienia obowiązku uchwałodawczego rady gminy wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, podkreślił: "Nie ulega wątpliwości, że wskazany przepis 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". Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 15 grudnia 2022 r., wskazał: "(...) 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" (por. także wyroki WSA w Poznaniu: z 26 października 2022 r., sygn.. akt IV SA/Po 535/22; z 26 października 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 555/22; z 12 października 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 571/22).

W wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu podkreślił: "(...) 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 (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 października 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 555/22).

Podzielając powyższe poglądy prezentowane w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, organ nadzoru stwierdza, że badany Program został wydany z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 5 u.o.z. poprzez pominięcie w jego treści wskazania wysokości środków przeznaczonych na realizację zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. tj. usypiania ślepych miotów, a także wskazane w § 4 ust. 3 programu kosztów szczepień, odrobaczania oraz sterylizacji i kastracji zwierząt przekazanych do adopcji na podstawie umowy adopcyjnej oraz

prowadzenia edukacji pro-zwierzęcej w celu zwiększenia świadomości wśród dzieci i mieszkańców w zakresie prawidłowych postaw w stosunku do zwierząt, o której mowa w § 4 ust. 7 programu.

Nadto należy wskazać, iż w treści § 5 ust. 2 pkt 1 programu rada przewidziała łączną pulę środków na realizację zadania odłowienia, przyjęcia i utrzymania bezdomnych zwierząt w schronisku – 15. 000 zł. Tymczasem ustawodawca w treści art. 11a ust. 2 ustawy rozdzielił poszczególne zadania. W ocenie organu nadzoru na każde zadanie wymienione w treści ww. artykułu oraz na zadania fakultatywne przewidziane w Programie powinny zostać określone odrębne środki finansowe.

Poprzez zaplanowanie łącznych kwot na omawiane grupy zadań rada pozostawiła organowi wykonawczemu i innym podmiotom współdziałającym w wykonywaniu programu (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. Jak słusznie zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22: "(...) takie sformułowanie wskazuje, że Rada nie określiła konkretnego sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w Programie w sposób o jakim mowa w art. 11a ust. 5 u.o.z. 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. (...) Narusza bowiem przepis art. 11a ust. 5 u.o.z. pozostawianie organowi wykonawczemu gminy, albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały, swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków (...)"

Powyższą argumentację należy odnieść również do § 5 ust. 2 pkt 5 programu, w którym Rada Gminy Lelkowo na pozostałe zadania wprost niewymienione w § 5 ust. 2 programu przeznaczyła 2000 zł.

Tym samym, sposób sformułowania przepisów przedmiotowej uchwały nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez radę gminy w zw. z art. 11a ust. 5 u.o.z., co powoduje konieczność wyeliminowania jej postanowień w całości.

Niezależnie od powyższego, należy wskazać, że postanowienia § 1 ust. 3 programu, o treści: Koordynatorem programu jest Wójt Gminy Lelkowo za pośrednictwem Referatu Rozwoju Gospodarczego w zakresie sformułowania „za pośrednictwem Referatu Rozwoju Gospodarczego” oraz § 3 ust. 1 programu o treści: „Zgłoszenia o zwierzętach co do których istnieje przypuszczenie, że są bezdomne będą przyjmowane przez pracowników Referatu Rozwoju Gospodarczego pod nr tel. 55 244 81 28 zaś poza godzinami pracy urzędu oraz dni wolne od numer alarmowy”, w zakresie sformułowania „przez pracowników Referatu Rozwoju Gospodarczego” oraz § 3 ust. 4 programu o treści: „Transport bezdomnych zwierząt odbywa się z wykorzystaniem środka transportu przystosowanego do bezpiecznego i humanitarnego przewozu zwierząt, które nie stwarzają zagrożenia dla zdrowia oraz nie zadają cierpienia odławianym zwierzętom” wykraczają poza kompetencję przyznaną radzie gminny na podstawie art. 11a u.o.z.

W myśl art. 33. ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, wójt jest kierownikiem urzędu, zgodnie zaś z ust. 5 powołanego przepisu, kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, zatem to organ wykonawczy, a nie stanowiący gminy jest władny do nakładania obowiązków na pracowników urzędu. Oznacza to, iż Rada Gminy Lelkowo, wprowadzając do programu postanowienia § 1 ust. 3 i § 3 ust. 1 programu, w wyżej wskazanej części, w sposób nieuprawniony wkroczyła w kompetencje Wójta Gminy Lelkowo, jako kierownika urzędu gminy.

Odnosząc się zaś do treści postanowienia § 3 ust. 4 programu, należy wskazać, że materia ta została uregulowana odpowiednio w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. Nr 116, poz. 753) oraz rozporządzeniu Rady (WE) Nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniające dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97. Przepisy § 7 i § 8 ww. rozporządzenia MSWiA wprost wskazują, że używane przy wyłapywaniu zwierząt bezdomnych urządzenia i środki nie mogą stwarzać zagrożenia dla ich życia i zdrowia ani zadawać im cierpienia (§ 7), a środki do przewozu zwierząt powinny spełniać warunki, o których mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, zawierającego odesłanie do ww. rozporządzenia Rady (WE) Nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań (...). Wedle artykułu 3 ww. rozporządzenia Rady (WE), określającego ogólne warunki transportu zwierząt, nikt nie może przewozić zwierząt lub zlecać transportu zwierząt w sposób powodujący ich okaleczenie lub przyczyniający się do zadawania im cierpienia. Ponadto należy spełnić następujące warunki: a) podjęto wcześniej wszystkie

niezbędne czynności celem skrócenia do minimum długości trwania przewozu oraz zapewnienia potrzeb zwierząt podczas przewozu; b) zwierzęta są zdolne do podróży; c) środki transportu są przeznaczone, skonstruowane, utrzymywane oraz działają w sposób pozwalający zapobiec zranieniu i cierpieniu oraz w sposób zapewniający bezpieczeństwo zwierząt; d) urządzenia do załadunku i wyładunku są odpowiednio zaprojektowane, skonstruowane, utrzymywane i obsługiwane tak, aby zapobiec zranieniu i cierpieniu zwierząt oraz w sposób zapewniający bezpieczeństwo zwierząt; (...).

Upoważnienie ustawowe zawarte w art. 11a u.o.z. pomimo tego, iż nie stanowi katalogu zamkniętego, nie daje podstawy, do redagowania postanowień programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w dowolny sposób. W szczególności, przyjęte regulacje nie mogą zawierać regulacji zawartych w aktach hierarchicznie wyższych. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nie mogą wykraczać poza zakres delegacji ustawowej, ani tym bardziej modyfikować treści hierarchicznie wyższych aktów.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak na wstępie.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.**

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Mateusz Szauer  
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski