



Warszawa, 19 kwietnia 2022 r.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-R.4131.11.2022

Rada Gminy  
Sienno  
27-350 Sienno  
ul. Rynek 36/40

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559)

#### **stwierdzam nieważność:**

§ 3, § 7 oraz §16 uchwały Nr XXXVII/271/2022 Rady Gminy Sienno z dnia 14 marca 2022 r., w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sienno w roku 2022”.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Sienno, powołując się na zapisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2020 r., poz. 638), uchwaliła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sienno. Przywołana w podstawie prawnej ustawa o ochronie zwierząt, zgodnie z art. 11a nakłada na Radę Gminy uchwalenia corocznie do dnia 31 marca programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W ustawie określono też obowiązkowe regulacje uchwały oraz kwestie

jakie mogą w programie zostać uregulowane. Zgodnie z treścią przywołanego przepisu art. 11 a pkt.5 ustawy o ochronie zwierząt:

„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.”.

Rada Gminy Siemno w Załączniku - § 16 ust. 1 - wskazała, że na realizację programu w roku 2022 zabezpieczyła w budżecie gminy środki w wysokości 40.000 zł. Następnie w § 16 ust. 2 wskazała sposób wydatkowania środków. I tak, zgodnie z pkt 1 zamieszczonej w Załączniku do uchwały tabeli wskazano, że kwota 37 000 zł. będzie wydatkowana na: odławianie i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom, ograniczenie populacji zwierząt bezdomnych poprzez zabiegi sterylizacji i kastracji, usypianie ślepych miotów, całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, promocje adopcji poprzez ulotki i plakaty, działania edukacyjno- informacyjne, zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich, dokarmianie kotów wolno żyjących, dokarmianie kotów wolno żyjących. W pkt 2 tabeli wskazano kwotę 3000 zł. z przeznaczeniem na realizację planu sterylizacji lub kastracji psów oraz kotów. W § 16 ust. 3 Załącznika stwierdzono natomiast, że: „Dopuszcza się możliwość przesunięcia środków finansowych w ramach realizacji programu w zależności od zaistniałych potrzeb i intensyfikacji zainteresowania realizacją planu sterylizacji lub kastracji psów oraz kotów.”

Zapis § 16 Załącznika do uchwały Rady Gminy Siemno w sposób istotny narusza art. 11 ust.5 ustawy o ochronie zwierząt. Wynika to nie tylko z faktu zbyt ogólnego wskazania rozdysonowania środków przeznaczonych na realizację celów programu, ale również z faktu wskazania możliwości przesunięcia tych środków w trakcie realizacji programu. Należy też wskazać, że wydatkowanie środków zostało w zasadzie jedynie podzielone na realizację zadań w zakresie kastracji i sterylizacji zwierząt bezdomnych oraz inne cele, w dodatku z możliwością późniejszej zmiany wysokości środków w zależności od potrzeb w zakresie kastracji i sterylizacji.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 września 2020 roku w sprawie sygnatura akt II OSK 1087/20:

„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.”.

Wynika z powyższego, że § 16 załącznika do zaskarżonej uchwały niewłaściwie realizuje delegację ustawową wynikającą z ww. przepisu. W przywołanym przepisie ustawodawca użył sformułowania "program zawiera". Wskazuje to jednoznacznie na konieczność zamieszczenia obu wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu. Jest to więc norma o charakterze iuris cogentis i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie w uchwale, prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości. Lokalny prawodawca zobowiązany został zatem przepisem art. 11a ust. 5 u.o.z. nie tylko do wskazanie 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. Innymi słowy, rada gminy zobowiązana jest nie tylko do działania w zakresie ustawowej delegacji, ale także 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.

Dalej w tymże uzasadnieniu przywołanego orzeczenia NSA stwierdza: „Przepis Programu nie wypełnia ustawowych wytycznych dla stanowienia tego rodzaju aktu prawa miejscowego, naruszając w sposób istotny przyporządkowane mu przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Przepis ten jest zatem nieważny, co jednakże nie przesądza o wadliwości całego aktu normatywnego.”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 25 lutego 2022 roku, w sprawie sygnatura akt IV SA/Po 63/22, stwierdza co następuje:

„Brak określenia w uchwale wysokości środków przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań oznaczonych w programie prowadzi do tego, że kwestia realizacji poszczególnych zadań programu w istocie zostaje pozostawiona do swobodnej decyzji innym podmiotom/organom niż rada gminy oraz w innym trybie. W takim bowiem wypadku decyzja o realizacji konkretnego zadania pozostaje w gestii organu wykonawczego gminy.”.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 24 marca 2022 roku, w sprawie sygnatura akt II SA/Bk 128/22, wskazuje:

„Narusza zatem art. 11a ust. 5 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt pozostawianie organowi wykonawczemu gminy, albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały, swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tegoż sposobu w formie konsensualnej tj. w zawieranych umowach.”

Jak wynika z przytoczonego wyżej orzecznictwa sądów administracyjnych, zbyt ogólne określenie w programie sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych punktów programu nie tylko nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust.5 ustawy, ale również prowadzi do przerzuceniu na inne organy gminy decyzji co do sposobu i wysokości wydatkowania tych środków. Jest to również sprzeczne z przywołanym art.11a ustawy, który to do decyzji rady gminy pozostawia decyzję o określeniu wydatkowania środków na realizację programu w danym roku. W konsekwencji też regulacja § 16 Załącznika do Uchwały Rady Gminy Siemno narusza prawo w stopniu istotnym przesądającym o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały.

Sprzeczny z ustawą jest również zapis § 3 uchwały wskazujący cele programu i sposoby realizacji celów. Skoro ustawa o ochronie zwierząt w jej art. 11a ust. 2 określa zakres programu, który rada gminy winna uchylać corocznie, nie jest dopuszczalne modyfikowanie tego zapisu przez uchwałę rady gminy. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest prawem miejscowym, a więc zakres jego regulacji musi odpowiadać delegacji ustawowej w sposób ścisły, a więc winien realizować a nie modyfikować czy też powtarzać zapisy ustawowe. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 20 lutego 2022 roku, w sprawie sygnatura akt II SA/OI 1/22, stwierdza:

„Omawiany Program jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że powinien zawierać tylko treści normatywne, a nie powtórzenie norm zawartych w innych przepisach prawa, bądź ich modyfikację. "Powtarzanie" przepisów za innymi aktami prawnymi pozbawia w istocie akt charakteru normatywnego, czyni go niejasnym i nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji, dla jakiej jest stanowiony. Skoro przepisy programu mają jedynie "uzupełniać" przepisy rangi ustawowej kształtujące prawa i obowiązki wymienionych w nich podmiotów, to także z tego powodu nie jest dopuszczalne dokonywanie w nich powtórzeń przepisów zawartych w innych aktach normatywnych, a tym bardziej ich modyfikowanie.”

Ponadto zbyt ogólny zostały sformułowane zapisy Rozdziału 6 Załącznika do Uchwały Rady Gminy Siemno zatytułowanego „Opieka nad wolno żyjącymi kotami”. W zawartym w tym rozdziale § 7 wskazano, że opieka nad kotami wolnożyjącymi, w tym ich dokarmianie prowadzone jest przez ustalanie miejsc w których przebywają koty wolno żyjące zapewnienie ich dokarmiania oraz zapewnienie im wody pitnej w miejscach ich przebywania przez cały rok – realizowane przez społecznych opiekunów kotów, zapewnienie schronienia w miejscach przebywania, podejmowanie interwencji w sprawach kotów wolno żyjących wymagających leczenia, sterylizacja lub kastracja, współprace z organizacjami społecznymi, których statutowym celem jest ochrona zwierząt. Określenie realizacji programu realizujące dyspozycje art. 11a ust ustawy jest zbyt ogólne i nie może być uznane jako prawidłowe w związku z faktem, że uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 16 marca 2022 roku, w sprawie sygnatura akt IV SA/Po 121/22:

„Z treści ustawy o ochronie zwierząt wynika, że kwestia opieki nad kotami jako zwierzętami żyjącymi w stanie wolnym na terenie gminy została objęta przez ustawodawcę *expressis verbis* w treści przepisu dotyczącego planów opieki nad zwierzętami wolno żyjącymi. Stąd należy wywieść, że opieka ta uregulowana musi być w treści uchwały w uchwytnej, całościowy, jasny i czytelny sposób, bez zawierania odniesień nieostrych czy niedostatecznie precyzyjnych. Za takie w ocenie Sądu należy uznać to, że nie wskazano w jaki sposób odbywać się będzie zakup karmy dla kotów wolnożyjących, istotnym również jest brak wskazania miejsca (miejsc) w jakich dokarmianie tych zwierząt miałyby się odbywać, a także częstotliwości dokarmiania. Sąd zauważa, że można tu przeprowadzić analogię do porównywalnej sytuacji zwierząt leśnych żyjących w stanie wolnym, które są dokarmiane w określonych miejscach (paśnikach, karmnikach), które są cyklicznie zaopatrywane w pożywienie - karmę.”

W dalszej części tego orzeczenia Sąd stwierdza co następuje

„Natomiast, poza wskazaniem obszaru ochrony - co de facto wynika już z tytułu Planu - gdyż dotyczy on opieki nad zwierzętami na terenie Gminy, powołana regulacja paragrafu 6 załącznika od uchwały w istocie charakteryzuje się zbytnim poziomem ogólnikowości. Nie wiadomo bowiem, w jakich miejscach (zapewne powinno ich być kilka biorąc pod uwagę obszar Gminy) miałyby zostać ustalone jako miejsca dokarmiania kotów wolno żyjących, nie ustalono przy tym częstotliwości dokarmiania kotów - terminów czy ich cykliczności dostarczania pożywienia w wyznaczone miejsca, nie wyznaczono również zasad zakupu karmy. Bardzo dużym stopniem ogólnikowości charakteryzuje się również ta część paragrafu 6 uchwały, która dotyczy podejmowania interwencji - w zasadzie stanowi ona regulację o charakterze blankietowym.”

„W oparciu o powyższe przesłanki należało uznać, że kwestionowany przepis paragrafu 6 Programu, stanowiącego załącznik do zaskarżonej uchwały pozbawiony jest wystarczającej doniosłości normatywnej i stanowi w rzeczywistości w przeważającej mierze w zasadzie bardziej postulat, gdyż określa w sposób ogólny, nieprecyzyjny i niedookreślony zobowiązania podmiotów w nim wskazanych do sprawowania opieki nad kotami. Natomiast zbytnia ogólnikowość postanowień aktu prawa miejscowego, w którym nie wskazano sposobu (terminu i miejsca) realizacji obowiązku dokarmiania wolno żyjących kotów, zasad zakupu karmy oraz zasad wydawania karmy społecznym opiekunom kotów (karmicielom) stanowi istotne naruszenie prawa w postaci art. 11a ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, przesądzające o konieczności stwierdzenia nieważności tego przepisu załącznika do uchwały.”

Organ nadzoru podziela powyższe poglądy sądów, w związku z powyższym należy stwierdzić, że Uchwała Rady Gminy Sienno z dnia 14 marca 2022 r., Nr XXXVII/271/2022 w sprawie "Przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sienno w roku 2022", w sposób rażąco narusza porządek prawny, w zakresie wskazany niniejszym rozstrzygnięciem, co czyni zasadnym stwierdzenie nieważności § 3, § 7, § 16 uchwały.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem, z dniem jego doręczenia.

Z poważaniem

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/