



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 4 marca 2025 r.

Poz. 504

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.III.4131.1.13.2025 WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 28 lutego 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, z późn. zm.) **stwierdzam nieważność uchwały nr IX/52/25 Rady Gminy Jemielnica z dnia 10 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jemielnica w 2025 r. – z powodu istotnego naruszenia prawa.**

UZASADNIENIE

W dniu 10 lutego 2025 r. Rada Gminy Jemielnica, powołując się art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1580, z późn. zm.; dalej: u.o.z.) oraz art. 40 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym podjęła uchwałę nr IX/52/25 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jemielnica w 2025 r. Załącznikiem do uchwały jest rzeczony Program (zwany dalej: Programem). Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Gminę Jemielnica przyjęcie programu poprzedziły konsultacje w trybie art. 11a ust. 7 u.o.z. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 lutego 2025 r.

W toku badania legalności powyższego aktu organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. **(I)** art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z. - a to poprzez powierzenie w § 8 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 oraz ust. 3 Programu zabiegów kastracji i sterylizacji zwierząt podmiotowi innemu niż schronisko dla zwierząt; **(II)** art. 11a ust. 2 pkt 5 - a to poprzez wskazanie w § 9 Programu, że Gmina "może" prowadzić poszukiwania nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt, co wprowadza fakultatywność tego działania, w sytuacji gdy jest to zadanie własne gminy, do realizacji którego każda gmina jest zobligowana, a nadto **(III)** art. 11a ust. 5 u.o.z. - a to poprzez wadliwe określenie w § 14 ust. 1 Programu sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na jego realizację i brak wyodrębnienia wysokości środków finansowych w stosunku do każdego z wymienionych w Programie zadań.

Na wstępie godzi się przypomnieć, że zgodnie z art. 11 ust. 1 u.o.z. zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należą do zadań własnych gmin. Po myśli art. 11a ust. 1 u.o.z. rada gminy wypełniając ten obowiązek, określa w drodze uchwały, corocznie do 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Mając na względzie powyższe należy wskazać, że taki program przede wszystkim konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z u.o.z. (tak m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, z dnia 12 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3245/16).

Podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt, organ uchwałodawczy nie może pominąć żadnego z elementów takiego programu wymienionych w art. 11a ust. 2 i ust. 5 u.o.z. Jest on zatem zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjny i konkretny. Jeżeli

bowiem program ma stanowić racjonalne sfinansowanie zadań wymienionych art. 11a ust 2 u.o.z., to jego postanowienia musi cechować stopień szczegółowości, który nie pozostawi wątpliwości co do zakresu danego zadania, sposobu jego wykonania i podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie. Niewypełnienie tego obowiązku musi natomiast skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całej uchwały (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, z dnia 25 października 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 857/18, *Legalis*). Z perspektywy tak określonych wymogów, ocena analizowanej uchwały w zakresie wskazanym na wstępie niniejszego uzasadnienia przedstawia się negatywnie.

W pierwszej kolejności organ nadzoru jako wadliwe ocenia zapisy przewidziane w § 8 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 oraz ust. 3 Programu, gdzie określono, że zabiegi sterylizacji i kastracji zwierząt bezdomnych i właścicielskich oraz opieka nad zwierzętami bezdomnymi będą realizowane przez zakład leczenia zwierząt określony w § 6 ust. 3 Programu. Jak jednak wskazuje w sposób kategoryczny art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z., a także art. 11a ust. 4 u.o.z. zabiegów kastracji i sterylizacji zwierząt dokonuje się wyłącznie w schronisku dla zwierząt. Jak stanowi natomiast ostatni z powołanych przepisów, tj. art. 11a ust. 4 u.o.z. - realizacja zadań o których mowa w ust. 2 pkt 3-6 może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Przepis ten należy rozumieć przy tym w ten sposób, że realizacja zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 3-6 może zostać powierzona tylko (jedyń) podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, z dnia 25 października 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 857/18, *Legalis*).

Zakład leczniczy określony w § 6 ust. 3 Programu nie jest natomiast schroniskiem dla zwierząt, które to zostało określone w § 7 ust. 4 Programu. Nie zmienia tego stanu rzeczy okoliczność, że program jest rozszerzony również na zwierzęta właścicielskie, a to zgodnie z art. 11a ust. 3a u.o.z. Zabieg taki nie wyłącza bowiem obowiązku prawidłowej realizacji dyspozycji z art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z.

Kolejno, jako nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 5 u.o.z. potraktować trzeba treść § 9 Programu, w którym wskazano, że gmina może prowadzić poszukiwania nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Użycie bowiem w przytoczonym zapisie wyrazu „może” wskazuje na fakultatywność tego rodzaju działania. Przekaz Programu w tym zakresie jest zatem taki, że gmina może poszukiwać nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt, ale nie musi tego robić. Jak natomiast było już wskazywane w powyższej części uzasadnienia, zapobieganie bezdomności zwierząt, w tym poszukiwanie im właścicieli (co stanowi element obligatoryjny Programu) jest zadaniem własnym gminy, do wykonywania którego jest ona obowiązana. Nie można zatem zaakceptować pełnej dowolności gminy w tym zakresie. W odpowiedzi na zapytanie organu nadzoru Gmina co prawda wskazała, że zadanie w tym zakresie powierzyła podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt, a to po myśli art. 11a ust. 4 u.o.z., jednakże w treści Programu nie przewidziano jakichkolwiek zapisów dotyczących powierzenia tego zadania podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Tak przygotowana regulacja nie jest zatem kompleksowa, precyzyjna i konkretna - czego wymaga ustawodawca - a co potwierdza jej wadliwość w tym zakresie.

Końcowo, jako nieprawidłowe uznać należy przewidziane w § 14 ust. 1 Programu określenie sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczony na realizację Programu. Określenie „sposób wydatkowania” środków finansowych, oznacza bowiem przedstawienie w programie, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w danym 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. Konieczne jest więc co najmniej dokonanie podziału tych środków na poszczególne zadania ujęte w programie (jako że to stanowi o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem) i określenie jak będą one rozdysponowywane. Za takim skonkretyzowaniem przemawia także charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, skoro jest on uchwalany corocznie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17, *Legalis*; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 485/18, *Legalis*; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 29 września 2015 r., sygn. akt II SA/Op 253/15, *Legalis*).

Stanowisko to potwierdza także aktualne orzecznictwo - m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2024 r., sygn. akt I OSK 827/24, Legalis - gdzie *expressis verbis* wskazano, że zadaniom publicznym określonym w poszczególnych jednostkach redakcyjnych art. 11a ust. 2 w zw. z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, winny być przyporządkowane (ustalone) konkretne, odrębne wysokości (kwoty) środków finansowych przeznaczonych na realizację każdego z tych zadań.

Wobec tego, zapis Programu przewidujący, że: „Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone są w budżecie Gminy na rok 2025 w wysokości: 55 000,00 zł., w tym na zabiegi sterylizacji i kastracji zwierząt bezdomnych i właścicielskich 15 000,00 zł.” - nie stanowi należytego wykonania dyspozycji art. 11a ust. 5 u.o.z.

Pozostaje znamionnym, a co umyka organowi uchwałodawczemu Gminy Jemielnica, że na powyższą kwestię uwagę zwracała także Najwyższa Izba Kontroli w raporcie Zapobieganie Bezdomności Zwierząt Domowych z listopada 2024 r., gdzie m.in. w syntezie wyników kontroli (s. 10) wskazano, że: „W żadnej skontrolowanej gminie treść programów nie spełniała wymogów prawa. Większość samorządów nie uszczegółowiła istotnych zagadnień takich jak wskazanie wykonawcy czy sposobu wydatkowania środków finansowych na poszczególne zadania, czym naruszono art. 11 ust. 5 uoz (78,6 %).”.

Na marginesie powyższych rozważań zauważyć już tylko zatem należy, że Rada Gminy Jemielnica omawiane rozdysponowanie środków przewidziała w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jemielnica w 2024 r. (uchwała nr L/355/24 z dnia 4 marca 2024 r.).

Podsumowując, zakwestionowana uchwała nie wyczerpuje w należyty sposób zakresu przedmiotowego wskazanego w art. 11a u.o.z., co skutkuje jej wadliwością. Należy ocenić to jako istotne naruszenie prawa, bowiem uchwała nie obejmuje tych wszystkich zagadnień, które ustawodawca uznał za istotne do zawarcia w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt. W następstwie tego zaistniała zatem konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 935, z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego
Dyrektor
Wydziału Prawnego i Nadzoru
Radca Prawny

Joanna Sachanbińska