



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 11 kwietnia 2025 r.

Poz. 1861

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.99.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 7 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 85, art. 86, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XI/77/2025 Rada Miasta Radymna z dnia 11 marca 2025 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Radymna.

Uzasadnienie

Rada Miasta Radymna (dalej: Rada Miasta) w dniu 11 marca 2025 r. podjęła uchwałę Nr XI/77/2025 z dnia 11 marca 2025 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Radymna.

W podstawie prawnej w/w uchwały powołano m.in. art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.). Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 marca 2025 r.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza procedury podjęcia w/w uchwały w zakresie spełnienia wymogów z art. 11a ust. 7 w/w ustawy oraz jej treści wykazała istotne naruszenia obowiązujących przepisów prawa. W związku z tym, w dniu 28 marca 2025 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. Jednocześnie organ nadzoru wezwał do przedłożenia wyjaśnień, czy program opieki nad zwierzętami bezdomnym oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Radymna, w brzmieniu przyjętym uchwałą Nr XI/77/2025 Rady Miasta Radymna z dnia 11 marca 2025 r., został przekazany do zaopiniowania właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii, organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy, jak również dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działającym na obszarze gminy, zgodnie z 11a ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, oraz do przekazania dokumentów wykazujących wykonanie tego obowiązku. W odpowiedzi na powyższe, Burmistrz Miasta Radymna złożył wyjaśnienia w piśmie z dnia 1 kwietnia 2025 r., jak również załączył do niego poddany opiniowaniu projekt programu i opinie podmiotów wskazanych w art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt.

W wyniku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, organ nadzoru stwierdził, że program opieki nad zwierzętami został uchwalony przez Radę Miasta w treści, która nie podlegała zaopiniowaniu przez podmioty wymienione w art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym przez Burmistrza Miasta Radymna w piśmie z dnia 1 kwietnia 2025 r., do zaopiniowania ww. podmiotom został przesłany pierwotny projekt uchwały – dołączony do tego pisma. Powiatowy Lekarz Weterynarii w Jarosławiu zaopiniował negatywnie przedłożony projekt. Z pisma Burmistrza Miasta Radymna wynika, że projekt programu po wprowadzeniu zmian, nie został przekazany do zaopiniowania żadnemu z podmiotów, o których mowa w art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt.

Mając na względzie powyższe należy wskazać, co następuje.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Jak stanowi ust. 2 tego artykułu, 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. Ponadto, w art. 11a w ust. 3-3a tej ustawy prawodawca zawarł regulacje odnośnie fakultatywnych elementy programu, a w ust. 5 stanowi, iż program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina. Przepis art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt reguluje, iż wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania: 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii; 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt działającym na obszarze gminy; 3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień przez Burmistrza Miasta Radymna, należy zauważyć, że ustawa o ochronie zwierząt określa obowiązujący tryb podejmowania uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Naruszenie procedury przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt, poprzez brak zasięgnięcia opinii podmiotów wymienione w art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt, jak przyjmuje się zresztą w judykaturze, stanowi istotne naruszenie tego przepisu ustawowego (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 grudnia 2022 r. o sygn. akt II SA/Ke 559/22, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 19 listopada 2024 r. o sygn. akt II SA/Rz 916/24).

W związku z powyższym, należy stwierdzić, że badana uchwała obejmuje program, którego projekt nie był przedstawiony do zaopiniowania Powiatowemu Lekarzowi Weterynarii w Jarosławiu, jak również działającym na terenie gminy zarządcom obwodów łowieckich i organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Natomiast projekt programu, który podlegał zaopiniowaniu, nie został poddany pod głosowanie na sesji Rady Miasta. W ocenie organu nadzoru art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt wprowadza bezwzględny obowiązek zasięgnięcia przez organ stanowiący gminy opinii uprawnionych podmiotów odnośnie każdego projektu programu, przed podjęciem stosownej uchwały. Cytowany powyżej przepis ustawy nie wprowadza żadnych wyłączeń od tego wymogu dotyczących określonych elementów lub treści programu ani wyjątków, wynikających choćby z konieczności przeprowadzenia postępowania, mającego na celu wybór wykonawcy realizującego dane zadanie w oparciu o zapisy programu. Prawodawca nie przewiduje zatem możliwości odstąpienia przez radę gminy od zachowania wymogu zasięgnięcia opinii, o której mowa w art. 11a ust. 7 w/w ustawy. Tym samym, rada gminy nie ma żadnego umocowania do dokonywania oceny poszczególnych zapisów programu pod kątem ich podlegania lub niepodlegania obowiązkowi opiniowania, o którym mowa w powyższym przepisie ustawy o ochronie zwierząt. Odnosząc się do wyjaśnień Burmistrza Miasta Radymna, organ nadzoru zwraca uwagę, że w omawianym programie nie zostały uwzględnione wszystkie uwagi zawarte w opinii Powiatowego Lekarza Weterynarii z dnia 4 lutego 2025 r. Co więcej, program w zmienionej treści nie został zaopiniowany przez inne podmioty, o których mowa w art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt, a więc nie miały one wiedzy o wprowadzanych zmianach i uniemożliwiono im odniesienie się do nich. W konsekwencji tego, niezachowanie wymogu zasięgnięcia opinii podmiotów, o których mowa w art. 11a ust. 7 w/w ustawy, skutkujące naruszeniem obowiązującego trybu podjęcia uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, stanowi w ocenie organu nadzoru istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru stwierdził w analizowanej uchwale również naruszenia art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt.

W § 4 ust. 1 analizowanej uchwały Rada Miasta uregulowała następująco: „Na terenie Miasta Radymno wprowadza się odławianie bezdomnych zwierząt: a) stałe, b) okresowe”. Natomiast z treści przedmiotowej uchwały nie wynikają przesłanki wprowadzania jednocześnie tych dwóch trybów. Należy wskazać, że według art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt, rada gminy powinna w programie zawrzeć

regulacje odnośnie wyłapywania bezdomnych zwierząt. Natomiast § 2 rozporządzenia Ministra spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r. Nr 116 poz. 753) stanowi, iż wyłapywanie zwierząt bezdomnych ma charakter stały lub okresowy, w zależności od treści uchwały, podjętej przez radę gminy, o której mowa w art. 11a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 12 grudnia 2017 r. o sygn. akt II SA/Rz 1022/17, organ stanowiący gminy powinien ustalenia dotyczące czasu odławiania zawrzeć w uchwale, wskazując czy wyłapywanie zwierząt na terenie gminy będzie miało charakter stały (odławianie przez czas obowiązywania programu) czy też okresowy (odławianie następujące wyłącznie w określonych z góry czasokresach). Rada gminy wypełni obowiązek wskazania okresowego charakteru wyłapywania zwierząt bezdomnych, jeżeli precyzyjnie określi okresy czasu w ramach rocznego okresu obowiązywania tego aktu, w jakich podmioty odpowiedzialne za to zadanie będą odławiać zwierzęta bezdomne.

W § 11 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Miasta określiła przeznaczenie poszczególnych kwot na realizację jednostkowych działań (lit. b-f) oraz grupę zadań z programu (lit. a). W katalogu zadań, na które przeznaczono finansowanie nie znalazło się zadanie z art. 11 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie zwierząt, czyli poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, choć z § 6 uchwały wynika, iż wykonywanie go należy do kilku podmiotów, w tym przedsiębiorcy na podstawie zawartej umowy z Miastem Radymnem.

W ocenie organu nadzoru w świetle art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt brak przyjęcia podziału środków na wszystkie wyodrębnione zadania może doprowadzić do sytuacji, w których niektóre z nich nie będą finansowane w ogóle, a tym samym uniemożliwią faktyczną realizację zadania określonego w programie. Tak więc, program powinien określać środki finansowe przeznaczone na konkretne zadania ujęte w programie, jako finansowe zabezpieczenie ich wykonania oraz sposób, a więc formę (metodę) ich wydatkowania (tak w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 16.01.2025 r. o sygn. akt II SA/Ol 922/24). Powyższe potwierdził także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2024 r. o sygn. akt I OSK 1806/21, w którym wskazał: „Przepis art. 11a ust. 5 u.o.z. 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. Regulacja powinna ściśle odnosić się do zadań wyszczególnionych w ramach programu, a następnie wskazać konkretną kwotę przeznaczoną na realizację każdego ze wskazanych zadań oddzielnie.” Ponadto, w myśl § 143 w zw. z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Z uwagi na wskazane wyżej istotne naruszenia prawa, zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności w całości uchwały Rada Miasta Radymna Nr XI/77/2025 z dnia 11 marca 2025 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Radymna.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru