



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 kwietnia 2025 r.

Poz. 2129

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.110.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 28 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 169/XIII/2025 Rady Miasta Jarosławia z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Jarosławiu na rok 2025.

Uzasadnienie

Rada Miasta Jarosławia (dalej: Rada Miasta) w dniu 24 marca 2025 r. podjęła uchwałę nr 169/XIII/2025 w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Jarosławiu na rok 2025. 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 1 kwietnia 2025 r.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza w/w uchwały w zakresie spełnienia wymogów z art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt wykazała istotne naruszenia obowiązujących przepisów prawa. W związku z tym, w dniu 7 kwietnia 2025 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. Jednocześnie organ nadzoru wezwał do przedłożenia wyjaśnień, czy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Jarosławiu na rok 2025, w brzmieniu uchwalonym w/w uchwałą, 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 wskazane zostało, że w uchwale wyszczególniono opiekę na bezdomnymi psami oraz wolno żyjącymi kotami. W celu realizacji zadania w zakresie opieki nad bezdomnymi psami zawarte zostało porozumienie pomiędzy Gminą Miejską Jarosław a Gminą Miejską Przemyśl, określające zasady i warunki przyjmowania psów bezdomnych z terenu miasta Jarosławia w Schronisku w Orzechowicach. Przed przewiezieniem do schroniska psy umieszczane są w czasowym punkcie pobytu psa. Poszukiwanie dla psów nowych właścicieli prowadzone jest w schronisku, w ramach ustaleń zawartych w porozumieniu. Ponadto, w wyjaśnieniach opisano zasady opieki nad kotami wolno żyjącymi. W przedmiotowym piśmie wskazano, że w omawianej uchwale nie zostały podane „celowane środki finansowe” na zadanie dotyczące gospodarstwa rolnego zapewniającego miejsce dla bezdomnych zwierząt gospodarskich. Jednakże w przypadku wystąpienia takiej sytuacji, Gmina Miejska Jarosław będzie wydatkować niezbędną kwotę w ramach swoich obowiązków w tym zakresie. Jednocześnie w w/w piśmie przedstawiono przebieg opiniowania projektu programu przez podmioty, 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. W art. 11a w ust. 3-3a tej ustawy prawodawca zawarł regulacje odnośnie fakultatywnych elementy programu. Ponadto, w myśl art. 11a ust. 5 w/w ustawy program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków, a koszty jego realizacji 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.

Analiza przedmiotowej uchwały wykazała, że Rada Miasta w zakresie wykonywania zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt, ograniczyła się jedynie do bezdomnych psów, przez co nie zrealizowano w pełni delegacji ustawowej. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt przez „zwierzęta bezdomne” rozumie się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Zgodnie zaś z definicją w art. 4 pkt 17 tej ustawy „zwierzęta domowe” to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Natomiast analiza treści § 5 ust. 2 badanej uchwały pozwala stwierdzić, że omawiany program w zakresie zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt ogranicza się wyłącznie do psów, pomijając całkowicie inne zwierzęta, choć art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt nakazuje zapewnienie miejsca w schronisku wszystkim zwierzętom bezdomnym. Stanowi to istotne naruszenie prawa, ponieważ działający w ramach delegacji ustawowej lokalny prawodawca nie jest upoważniony do wprowadzania takiego ograniczenia, a więc w przedmiotowej uchwale niezasadnie i wbrew dyspozycji ustawowej, ograniczono wykonywanie ww. zadań składających się na zapewnienie miejsca w schronisku dla zwierząt wyłącznie do psów (por. wyroku WSA w Łodzi z dnia 17 marca 2023 r. o sygn. akt II SA/Łd 1120/22).

Program objęty analizowaną uchwałą również nie reguluje sposobu realizacji zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie zwierząt, tj. obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Przy tym należy zaznaczyć, że ustalenie w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w sposób skonkretyzowany wykonawców programu, podmiotów zobowiązanych do wykonywania poszczególnych czynności przewidzianych w programie, ma istotne znaczenie, ponieważ stanowi o faktycznym zabezpieczeniu przez radę gminy wykonania poszczególnych, zleconych przez ustawodawcę zadań (tak w wyroku WSA w Kielcach z dnia 29 listopada 2022r. o sygn. akt II SA/Ke 545/22).

W § 5 ust. 5 analizowanej uchwały ograniczono wykonywanie zadania polegającego na poszukiwaniu właścicieli dla zwierząt bezdomnych wyłącznie do psów. W szczególności w § 5 ust. 5 pkt 2 uchwały uregulowano, że w ramach realizacji tego zadania umieszczane będą na stronach internetowych informacje tylko o psach przebywających w miejscu czasowego pobytu psa oraz odwiezionych do schroniska.

W § 9 przedmiotowej uchwały Rada Miasta określiła przeznaczenie poszczególnych kwot na realizację zadań objętych programem. Z § 9 ust. 2 i 3 uchwały wynika, że w ramach zarezerwowanych środków finansowych w celu zapewnienia w schronisku opieki nad bezdomnymi zwierzętami pochodzącymi z terenu gminy zabezpieczono środki finansowe tylko na opiekę nad psami, a w dodatku wyłącznie na 20 miejsc w tym schronisku. Z w/w zapisu nie wynika zabezpieczenie kwoty na poszukiwanie właścicieli innych zwierząt i ich odławianie. Jak podano w piśmie z dnia 15 kwietnia 2025 r., poszukiwanie nowych domów dla bezdomnych psów następuje w schronisku w zakresie regulacji porozumienia zawartego między gminami. Z treści uchwały wynika, iż nie zabezpieczono żadnych środków finansowych w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, co potwierdzone zostało w wyjaśnieniach z dnia 15 kwietnia 2025 r. Poza tym w § 9 ust. 3 i 4 uchwały część finansowania przyznana została dla grup zadań, a nie działań indywidualnych.

Uwzględniając powyższe, wymaga zaznaczenia, że zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt: „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.” W zacytowanym 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, czyli wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposobu wydatkowania tych środków. 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. wyroki NSA: z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20, z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20, CBOSA). Wobec tego, działając w zakresie delegacji ustawowej, rada gminy zobowiązana jest do jej wypełnienia, co powinno mieć odzwierciedlenie w uregulowaniu wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne w sposób całościowy i maksymalnie precyzyjny, tak aby stworzyć adresatom programu pewne warunki jego realizacji bez możliwości pominięcia poszczególnych składowych (tak w wyroku WSA w Łodzi z dnia 17 marca 2023 r. o sygn. akt II SA/Łd 1120/22). 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 przedmiotowej uchwały.

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