



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 6 maja 2025 r.

Poz. 2191

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.131.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 30 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 II/10/2025 Rady Gminy Jarosław z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia Gminnego „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jarosław w 2025 roku”

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Jarosław (dalej: Rada Gminy) w dniu 28 marca 2025 r. podjęła uchwałę Nr II/10/2025 z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia Gminnego „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jarosław w 2025 roku”.

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 3 kwietnia 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 dniu 10 kwietnia 2025 r. organ nadzoru zwrócił się do Wójty Gminy Jarosław pismem o znaku P-II.40.59.2024 w sprawie przedstawienie wyjaśnień w zakresie finansowania zadań objętych w/w programem, wykazania spełnienia obowiązku przekazania projektu programu 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 przedłożenia dokumentów wykazujących wykonanie tego obowiązku.

W dniu 17 kwietnia 2025 r. Wójt Gminy Jarosław przekazał stanowisko w sprawie. W szczególności wyjaśniono, że w przedmiotowej uchwale nie została określona odrębna kwota na zapewnienie miejsca bezdomnym zwierzętom gospodarskim w gospodarstwie rolnym. Jednocześnie wyjaśniono, że projekt programu został przekazany do zaopiniowania Powiatowemu Inspektorowi Weterynarii w Jarosławiu, Kołu Łowieckiemu „Ryś” w Tuczempach, Kołu Łowieckiemu „Ostoja” w Jarosławiu, Kołu Łowieckiemu „Sokół” w Jarosławiu, Kołu Łowieckiemu „Hejnał” w Jarosławiu i przekazano na okoliczność tego stosowne dokumenty. Do w/w pisma załączono również dokumenty dotyczące umowy zawartej pomiędzy Gminą Jarosław a przedsiębiorcą, której przedmiot stanowi wyłapywanie i utrzymywanie bezdomnych zwierząt z terenu tej gminy. Porównanie projektu programu z treścią programu zawartego w uchwale nr II/10/2025 wykazało, że program w brzmieniu uchwalonym przez Radę Gminy nie został poddany opiniowaniu. W dniu 17 kwietnia 2025 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. Jednocześnie organ nadzoru wezwał do przedłożenia dodatkowych

wyjaśnień. W piśmie z dnia 28 kwietnia 2025 r. Wójt Gminy Jarosław potwierdził, że uchwała nr II/10/2025 Rady Gminy Jarosław w brzmieniu uchwalonym na sesji Rady Gminy w dniu 28 marca 2025 r. nie została przekazana do zaopiniowania zgodnie z art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. 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 Wójta Gminy Jarosław, 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 uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt, poprzez brak zasięgnięcia opinii podmiotów wymienionych 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 tym, niezasięgnięcie opinii organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działających na obszarze gminy, stanowi naruszenie trybu podejmowania takiej uchwały. Należy zaznaczyć, że brak działającej na terenie gminy organizacji społecznej, czy też brak wiedzy, co do powyższej kwestii, nie zwalnia gminy z realizacji obowiązku wskazanego w ustawie. Podkreślić trzeba, że za działającą na terenie gminy należy uznać każdą organizację, która swoim zakresem działania obejmuje jej obszar i w tym kontekście umiejscowienie jej siedziby nie ma żadnego znaczenia. Natomiast w przypadku braku informacji o działalności bezpośrednio na terenie gminy organizacji społecznych zajmujących się ochroną zwierząt (brak zarejestrowanych na terenie gminy takich organizacji), dla realizacji obowiązku wynikającego z art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt wystarczającym, ale też koniecznym, jest umieszczenie projektu programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na stronie internetowej gminy lub w BIP z informacją o możliwości zaopiniowania projektu w określonym terminie. Biorąc jednak pod uwagę, że żaden przepis, w tym art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt, nie obliguje prawodawcy gminnego do zamieszczania na stronie internetowej gminy czy w BIP informacji o możliwości zaopiniowania projektu programu w określonym terminie, a zatem skoro jest to wyłącznie pogląd wyrażony przez orzecznictwo sądowe, to - niezależnie od jego słuszności - nie może stanowić samoistnej podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Powyższe stanowisko potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (tak m.in. w wyrokach NSA z dnia 15 listopada 2024 r. o sygn. akt I OSK 1032/23 i z dnia 5 grudnia 2024 r. o sygn. akt I OSK 1033/23).

W świetle powyższego, 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 Gminy. Analiza obu dokumentów wykazała, że różnice pomiędzy tymi dokumentami zachodzą w zakresie tytułu uchwały (nazwy programu) oraz jej § 1, § 2, § 3 i § 9.

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 dopuszcza 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. 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 § 11 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy określiła przeznaczenie poszczególnych kwot na realizację jednostkowych działań (pkt 2 i 3) oraz grupę zadań z programu (pkt 1). W katalogu zadań, na które przeznaczono finansowanie nie znalazło się zadanie z art. 11 ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt, tj. związane z zapewnieniem miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym.

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 stanowiący 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). Badana uchwała nie wypełnia w omawianym zakresie delegacji ustawowej w całości, ponieważ nie określa kwoty na realizację zadania dotyczącego zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Ponadto, 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.” Dodatkowo warto zauważyć, że 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 Nr II/10/2025 Rady Gminy Jarosław z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia Gminnego „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jarosław w 2025 roku”.

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**