



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 21 marca 2025 r.

Poz. 1415

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.75.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 20 marca 2025 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 późn. zm.).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XV/90/2025 Rady Miejskiej w Oleszycach z dnia 28 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Oleszyce na 2025 rok.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Oleszycach w dniu 28 lutego 2025 r. podjęła uchwałę Nr XV/90/2025 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Oleszyce na 2025 rok. Analizowana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 marca 2025 r. W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.), zwanej dalej u.o.z. W świetle wskazanego powyżej przepisu art. 11a u.o.z., rada gminy określa w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, po zaopiniowaniu przez właściwego powiatowego lekarza weterynarii oraz organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (ust. 1). W art. 11a ust. 2 pkt 1-8 u.o.z. przewidziano, w formie katalogu otwartego elementy, jakie obejmować powinien Program. W orzecznictwie wskazuje się, że skuteczna realizacja zadań wskazanych w art. 11a u.o.z. wymaga uregulowania przez uprawniony organ wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to powinno być dokonane w sposób kompleksowy, tzn. precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie tego obowiązku skutkuje stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującym nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzi do uznania nieważności całości uchwały. Powodem stwierdzenia nieważności uchwały mogą być także jej postanowienia podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie (vide: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 787/18). Zdaniem organu nadzoru, w przyjętym powyższą uchwałą Programie nie uregulowano w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień wymaganych przez ustawodawcę.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że Program nie wskazuje, stosownie do art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. konkretnego schroniska, które będzie zapewniało miejsce bezdomnym zwierzętom, co powoduje, że w tym zakresie Program jest niewykonalny. Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia realizację zadań wynikających z programu (wyrok NSA z dnia 9 marca 2023 r. sygn. akt I OSK 108/22 oraz z dnia 30 lipca 2019 r. sygn. akt II OSK 1754/18).

Wobec powyższego, brak wskazania w Programie konkretnego schroniska dla zwierząt, stanowi o niewypełnieniu przez prawodawcę lokalnego przepisu art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. Z treści postanowień

uchwały wynika, że Rada Gminy ograniczyła regulację z art. 11a ust. 2 pkt 1, u.o.z. jedynie do bezdomnych psów, przez co nie zrealizowano w pełni delegacji ustawowej, stanowią o tym zapisy zawarte w § 6 ust. 1 badanej uchwały. Zaznacza się, że jedynie w tym przepisie jest mowa o schronisku i ogranicza się to wyłącznie do psów pomijając całkowicie inne zwierzęta.

W postanowieniach końcowych Programu przyjęto, że informacje o bezpiecznych zwierzętach bądź zwierzętach, które uległy wypadkom drogowym na terenie Gminy Oleszycy będzie można zgłaszać pod numerem telefonu posterunku Policji w Oleszycach i Urzędu Gminy w Oleszycach. Wskazać należy, że ratio legis przepisu art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt jest takie, aby każde poszkodowane zwierzę znalazło natychmiastową pomoc lekarską, bez zbędnej zwłoki (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r. sygn. akt II OSK 1503/17). Z regulacji przyjętej przez Radę Gminy taka opieka nie została rzeczywiście zapewniona w sytuacji zdarzenia drogowego z udziałem zwierząt. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Jej zapisy powinny być zredagowane w sposób jasny, precyzyjny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Przepis prawa miejscowego musi być tak skonstruowany, by dla przeciętnego adresata był zrozumiały, tzn. by adresat jej przepisów nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować.

Ustalenie w programie 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. Niewskazanie czy nieprecyzyjne określenie danych konkretnych podmiotów realizujących program pozbawia wydany akt prawa miejscowego charakteru wykonawczego i konkretnego, a w konsekwencji uniemożliwia w praktyce skuteczną realizację zadań ustawowych, znajdujących konkretyzację w programie (zob. wyrok WSA w Kielcach z 6 lipca 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 311/22). W omawianej uchwale organ uchwałodawczy gminy nie wskazał konkretnego lekarza (przychodni weterynaryjnej, gabinetu weterynaryjnego, ani innego podmiotu świadczącego usługi weterynaryjne), który będzie zapewniał całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Przyjąć trzeba, że przedmiotowa uchwała nie realizuje precyzyjnie zakresu delegacji z art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. Ponadto, jak wynika z treści art. 11a ust. 5 u.o.z., "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".

NSA w wyroku z dnia 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, dokonując wykładni art. 11a ust. 5 ustawy podkreślił, że: "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". Natomiast WSA w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22, zajął stanowisko, według którego: "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. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu (Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20. Badana uchwała nie obejmuje w swojej treści elementu, który jest obligatoryjny. Rada ograniczyła swoje działania jedynie do wskazania, że kwota 10 000,00 zł przeznaczona została na odławianie bezdomnych zwierząt, umieszczanie w schronisku, gospodarstwie rolnym wraz z kompleksową opieką weterynaryjną, a kwota 1 500,00 zł na opiekę nad wolno żyjącymi kotami i innymi zwierzętami. Przyjęte w ten sposób zapisy uchwały nie wyczerpują delegacji ustawowej przytoczonego przepisu, zważywszy, że postanowienia dotyczące rozdysponowania, przydzielenia poszczególnych środków w określonych wysokościach, do poszczególnych kategorii zadań nie zostały w niej należycie wskazane.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru