



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 kwietnia 2025 r.

Poz. 3876

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.93.2025.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 18 kwietnia 2025 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr XIII/118/2025 Rady Miejskiej Gminy Kostrzyn z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kostrzyn w 2025 roku” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 marca 2025 r. Rada Miejska Gminy Kostrzyn podjęła uchwałę nr XIII/118/2025 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kostrzyn w 2025 roku”.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 26 marca 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), zwanej dalej „u.o.z.”, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 (tj. obowiązek zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania), określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W art. 11a ust. 2 u.o.z. zawarty został katalog zagadnień, które rada gminy, podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, powinna szczegółowo określić w tym programie. Zgodnie z powołanym przepisem: „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”. Przedmiotowy program może także obejmować „plan znakowania zwierząt w gminie” (ust. 3) oraz „plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają” (ust. 3a). Ponadto, stosownie do 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”.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt musi formułować postanowienia w granicach upoważnienia ustawowego, regulując kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Podkreślić w tym miejscu należy, że obligatoryjnymi elementami programu są elementy wprost wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 w punktach od 1 do 8, a także w ust. 5 u.o.z. 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, przy czym uregulowanie to powinno być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie tego obowiązku musi natomiast skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ponadto powodem stwierdzenia nieważności uchwały są jej postanowienia podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a u.o.z. (por. wyrok WSA w Gdańsku z 6 marca 2019 r., II SA/Gd 787/18).

Na mocy § 11 załącznika do uchwały Nr XIII/118/2025 Rady Miejskiej Gminy Kostrzyn z dnia 24 marca 2025 r. stanowiącego "Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kostrzyn w 2025 roku", zwany dalej "Programem", Rada Miejska Gminy Kostrzyn postanowiła: "Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizuje: 1) Gmina Kostrzyn poprzez zawarcie umowy z Fundacją Leśna Pomoc, ul. Madera 6a, 62-308 Targowa Górka, 2) Schronisko dla Zwierząt w Skałowie".

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt ma dwojaki charakter: z jednej strony jest aktem prawa miejscowego, a więc powinien zawierać normy generalne i abstrakcyjne (powinien być skierowany do ogólnie określonej kategorii podmiotów, określać zasady zachowania w powtarzalnych sytuacjach), a z drugiej - mając na uwadze celowościową wykładnię art. 11a u.o.z., potrzebę należytej i rzeczywistej ochrony zwierząt, okresowy charakter programu i zaledwie roczny okres jego obowiązywania - podkreśla się jego wykonawczy, konkretny charakter oraz konieczność dostosowania do warunków lokalnych. Pogodzenie tych dwóch wartości (aktu prawa miejscowego i wykonawczego charakteru) powoduje, że program ten w istocie zawiera normy o charakterze mieszanym abstrakcyjno-konkretnym, z naciskiem jednak na cel programu, tj. konieczność konkretyzacji sposobu działania gminy w określonych sytuacjach tak, aby spełnione zostały należyte standardy ochrony zwierząt. Program ochrony zwierząt to zatem w istocie plan działania, w ramach którego powinien zostać określony konkretny sposób działania, a czynności, do których zobowiązana jest gmina, muszą być wykonywane przez podmioty znane i zidentyfikowane, czyli w sposób zorganizowany i zaplanowany, konkretny. Wykonawczy charakter programu nie zostanie zachowany, jeżeli nie określi się w nim sposobu postępowania w ramach realizacji poszczególnych zadań, pominie się w nim wskazanie konkretnych podmiotów realizujących objęte programem zadania oraz nie wskaże konkretnych środków finansowych i sposobu ich wydatkowania na poszczególne zadania wskazane w programie.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, iż nie realizuje wykonawczego charakteru programu brak wskazania konkretnego podmiotu tj. lekarza weterynarii zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Ustalenie w programie w sposób skonkretyzowany podmiotu zobowiązanego do wykonywania ww. czynności stanowi o faktycznym zabezpieczeniu przez radę gminy (radę miejską) wykonania zleconego przez ustawodawcę zadania. Spełnia ono ustawowy cel dążenia do zapewnienia rzeczywistej a nie pozornej opieki nad zwierzętami i zapobiegania ich bezdomności na terenie danej gminy. Ponadto spełnia wymóg powszechnej dostępności programu i walor informacyjny dla adresatów uchwały, tj. mieszkańców danej gminy, którzy mogą znaleźć się w sytuacji wymagającej od nich skorzystania z pomocy wskazanego podmiotu. Niewskazanie, czy nieprecyzyjne określenie podmiotu realizującego ww. zadanie pozbawia wydany akt prawa miejscowego charakteru wykonawczego i konkretnego, a w konsekwencji uniemożliwia skuteczną realizację zadań ustawowych znajdujących konkretyzację w programie (zob. np. wyrok WSA w Białymstoku z 25 lipca 2023 r., II SA/Bk 468/23, wyrok WSA w Bydgoszczy z 16 października 2019 r., II SA/Bd 605/19 i powołane tam orzecznictwo dostępne na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl).

W przedmiotowej sprawie 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. Uchwała nie realizuje zatem precyzyjnie zakresu delegacji sformułowanego w art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. Rada gminy powinna każdorazowo w treści przyjmowanego programu wskazać jednoznacznie podmiot (lekarza weterynarii, gabinet), któremu powierza realizację zadań przewidzianych w ww. przepisie. Wypełnienia delegacji ustawowej nie może stanowić wskazanie jakiegokolwiek podmiotu zobowiązanego do zapewnienia opieki w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Skoro program ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się dowiedzieć z niego, kto na terenie gminy jest podmiotem zobowiązanym do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, to odnalezienie tej informacji staje się niemożliwe, gdy kwestia ta nie jest wprost wskazana w programie.

Na mocy treści § 11 Programu rada de facto upoważniła Fundację Leśna Pomoc oraz Schronisko dla Zwierząt w Skałowie do wyboru podmiotu zapewniającego całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Przepis ten nie wypełnia zatem delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z.

Należy również zauważyć, iż zgodnie z 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. Regulacja ta nie odsyła wprost do art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z., oznacza to, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt nie może być powierzone podmiotowi prowadzącemu schronisko. Do świadczenia opieki weterynaryjnej może być wyznaczony jedynie podmiot posiadający ku temu stosowne uprawnienia tj. lekarz weterynarii.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 czerwca 2017 r., II OSK 1001/17 wskazał: "(...) Nie ulega wątpliwości, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt podejmowany na podstawie art. 11a ust. 2 Uoz powinien zawierać konkretne i jednoznaczne regulacje co do sposobu realizacji ujętych w nim zadań. W orzecznictwie sądów administracyjnych akcentuje się "wykonawczy", konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i dlatego ten "wykonawczy" charakter Programu nie będzie zachowany, jeśli pominie się w nim konkretne podmioty realizujące te zadania. Brak jednoznacznego wskazania lekarza weterynarii, zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (...) uniemożliwia w praktyce realizację zadań wynikających z Programu. Nie zasługuje na akceptację taka wykładnia art. 11a ust. 8 Uoz prezentowana w skardze kasacyjnej, akcentująca brak obowiązku konkretyzacji w Programie lekarza weterynarii zapewniającego całodobową opiekę w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt."

Reasumując, stwierdzić trzeba, że Gmina Kostrzyn nie wykazała, iż to ona jako jednostka samorządu terytorialnego zapewnia całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, co powinno było się odbyć przez wskazanie w programie konkretnej jednostki weterynaryjnej (lekarza, gabinetu) dostępnej w sposób zapewniający natychmiastową opiekę zwierzęciu (każdemu) w takich przypadkach.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
(-) Karolina Fabiś-Szulc
I Wicewojewoda Wielkopolski
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Gminy Kostrzyn

Burmistrz Gminy Kostrzyn