



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 1 sierpnia 2024 r.

Poz. 3422

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.280.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 31 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2024r. poz. 609 ze zm.)

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr III/23/2024 Rady Gminy Komańcza z dnia 26 czerwca 2024r. zmieniającej uchwałę Nr LXXI/538/2024 Rady Gminy Komańcza z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Komańcza na 2024 rok

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Komańcza podjęła w dniu 26 czerwca 2024 roku uchwałę Nr III/23/2024 zmieniającą uchwałę Nr LXXI/538/2024 Rady Gminy Komańcza z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Komańcza na 2024 rok.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 5 lipca 2024r. Po dokonaniu analizy przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził, że narusza on w sposób istotny przepis art.11a ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023r., poz. 1580 ze zm.), zwanej dalej ustawą.

I tak, przepis art. 11 ust.1 ustawy stanowi, że zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Stosownie zaś do treści art.11a ust. 1 ustawy 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.

Wskazany program obejmuje w szczególności: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (ust.2). Określa również wysokość środków finansowych przeznaczonych na jego realizację i sposób ich wydatkowania (ust. 5).

Zwrócenia uwagi wymaga następnie uregulowanie zawarte w art.11a ust. 7 i 8 ustawy, zgodnie z którym projekt programu, o którym mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania: właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii, organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy, dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy. Podmioty

te w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu wydają o nim opinie. Natomiast niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego programu.

Uchwałą Nr III/23/2024 z dnia 26 czerwca 2024r. Rada Gminy Komańcza wprowadziła zmiany w załączniku do uchwały Nr LXXI/538/2024 z dnia 26 marca 2024r., którym jest „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Komańcza na 2024r.” Dotyczą one obligatoryjnych elementów programu, o których mowa w art.11a ust.2 ustawy, tj.: zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, odławiania bezdomnych zwierząt, zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych oraz sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Badając prawidłowość jej podjęcia organ nadzoru ustalił jednakże, iż wymóg zasięgnięcia opinii, o której mowa w wyżej przytoczonym art.11a ust.7 ustawy, nie został zachowany, w związku z czym zostało wszczęte postępowanie nadzorcze. Ustawa określa bowiem w przepisie art.11a tryb podejmowania uchwały w przedmiocie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, nie przewidując żadnej możliwości odstąpienia od obowiązku jego zachowania.

W toku postępowania wyjaśniającego Wójt Gminy Komańcza złożył w piśmie z dnia 30 lipca 2024r. wyjaśnienie, w którym wskazał, że uchwała Nr III/23/2024 zmieniająca uchwałę Nr LXXI/538 2024 z dnia 26 marca 2024r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Komańcza na 2024 rok nie modyfikuje postanowień programu, jego rozwiązań technicznych, wprowadzonych zasad oraz rozwiązań ochrony i wsparcia zwierząt, a jedynie zmienia określenia indywidualizujące podmioty, realizujące usługi weterynaryjne i zapewniające miejsce ewentualnego pobytu zwierząt bezdomnych. Taka korekta musiała być zaś wprowadzona ze względu na wygaśnięcie umowy na świadczenie tych usług w okresie obowiązywania programu. Koniec umowy o realizację usług, o których mowa w programie przypadał na kwiecień 2024 r. Po przeprowadzeniu stosownej procedury dokonano zatem wyboru nowej oferty zgodnie z zasadami konkurencyjności, w oparciu o unormowania wewnętrzne, dotyczące zamawiania towarów i usług dla samorządu. Nie został zmieniony natomiast żaden zapis zmieniający funkcje programu lub zastosowanie mechanizmów w nim zawartych. W złożonych wyjaśnieniach podniesiono dalej, iż w zaistniałej sytuacji nie było innego rozwiązania, jak tylko zmiana zapisów dotyczących oznaczenia podmiotów wykonujących usługi. Ponadto, w ocenie organu gminy nie zachodziły żadne prawne możliwości opiniowania przez jakikolwiek podmiot sposobu wyłaniania ofert, a także wyłonionych wykonawców. W przeciwnym razie uzależnienie wyboru usługodawcy dla gminy od opinii organizacji społecznej, czy też innych podmiotów mogłoby być polem do nadużyć i nie jest przewidziane żadnymi przepisami prawa. Natomiast zmiana w istniejącym i zaopiniowanym prawidłowo programie, zdefiniowanego indywidualnie podmiotu świadczącego usługi z jednego na inny, ze względu na zawartą umowę cywilnoprawną, nie jest zmianą tego aktu co do zasady, wobec czego w ocenie organu gminy nie podlega ona opiniowaniu. W wyjaśnieniach z dnia 30 lipca 2024r., wskazano ponadto, że w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, iż uchwała podejmowana na podstawie art.11a ustawy stanowi akt prawa miejscowego, który zawiera obok postanowień indywidualno-konkretnych także postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z dnia 12 października 2016r., sygn. akt: II OSK 3245/16). I właśnie tylko w zakresie unormowań o charakterze generalno-abstrakcyjnym w ocenie organu gminy podmioty zewnętrzne wydają opinię, o której mowa w art.11a ust.7 ustawy.

Stąd też przyjmując, że żadne postanowienia programu nie zostały faktycznie zmienione, organ gminy nie przekazał projektu badanej uchwały Nr III/23/2024 do zaopiniowania podmiotom, o których mowa w art. 11a ust. 7 ustawy.

Odnosząc się do powyższego stanowiska wskazać należy, że w przytoczonym wyżej art.11a ust. 2 ustawy został zawarty katalog zagadnień, które rada gminy powinna określić w programie opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Ze wskazanego przepisu ustawy niewątpliwie wynika, iż zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, odławianie bezdomnych zwierząt, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt oraz sposób wydatkowania środków finansowych, przeznaczonych na realizację planu stanowią obligatoryjne elementy, określanego przez radę gminy, w drodze uchwały, programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Uchwalona przez Radę Gminy Komańcza w dniu 26 czerwca 2024r. zmiana programu dotyczy tych jego postanowień, w których wskazano podmiot realizujący powyższe usługi i wysokość środków finansowych, przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 6 grudnia 2023 r. sygn. akt: II SA/Bd 650/23 stwierdził, iż cyt.: „W orzecznictwie prezentowany jest pogląd, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt - co wielokrotnie i zgodnie podkreśla się w orzecznictwie, mając na uwadze celowościową wykładnię art. 11a u.o.z., potrzebę należytej i rzeczywistej ochrony zwierząt, periodiczny charakter programu i zaledwie roczny okres jego obowiązywania - musi mieć charakter wykonawczy, konkretny oraz być dostosowany do warunków lokalnych. Nie można więc mu nadawać charakteru ogólnych ram, które dopiero wymagałyby dalszej konkretyzacji. Program to 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. 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. Postanowienia programu muszą być na tyle konkretne i precyzyjne, by na ich podstawie można było zrekonstruować normy o określonej treści i ocenić, czy rzeczywiście, a nie tylko pozornie, regulują one materię, która w świetle odnośnego upoważnienia ustawowego uregulowana być powinna. Nie mogą mieć charakteru blankietowego i odsyłać do bliżej nieokreślonych umów (por. wyroki: WSA w Bydgoszczy z dnia 9 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 971/20, WSA w Krakowie z dnia 6 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1641/17). Organ stanowiący gminy, podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt, nie może pominąć żadnego z elementów programu. Jest zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 13 września 2016r. II SA/Kr 398/16)

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z 30 lipca 2019 r. II OSK 1754/18 zajął stanowisko, zgodnie z którym: „W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na «wykonawczy», konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i stąd też taki charakter programu nie będzie zachowany, jeśli nie zostaną w nim wskazane konkretne podmioty realizujące te zadania. Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia realizację zadań wynikających z programu”. „Przyjęcie, że wskazanie konkretnych podmiotów realizujących obowiązki wymienione w uchwale nastąpi dopiero w drodze umów cywilnoprawnych zawieranych z konkretnymi podmiotami, nie mieści się w granicach ustawowej podstawy. Wskazanie w uchwale konkretnego podmiotu realizującego to zadanie spełnia również ważną rolę informacyjną dla mieszkańców gminy czy organizacji zajmujących się ochroną zwierząt na temat między innymi tego, w jaki sposób, a więc za czym pośrednictwem gmina wykonuje ciężący na niej z mocy w/w ustawy obowiązek zapewnienia zwierzętom całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z ich udziałem” - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 10 sierpnia 2022 r. II SA/Go 340/22)

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się również, z uwagi na systemowe i funkcjonalne reguły wykładni norm zawartych w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy, że ustawa przewidując roczny termin obowiązywania programu, wymusza uchwalenie konkretnych postanowień. Celem ustawy jest przyjęcie precyzyjnych i jasnych regulacji gminnych wskazujących podmiot zobowiązany do zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, odławiania bezdomnych zwierząt, zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

W świetle powyższego stanowiska sądów administracyjnych wskazanie w uchwale konkretnych podmiotów realizujących zadania gminy w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt, zapewniania im opieki oraz ich wyłapywania jest zatem obligatoryjne i należy do istotnych elementów programu.

Ustawa określa z kolei obowiązujący tryb podejmowania uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Niezasięgnięcie zaś opinii podmiotów, o których mowa w art. 11a ust. 7 stanowi jego naruszenie (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 grudnia 2022r. znak: II SA/Ke 559/22).

Wprawdzie badana uchwała Rady Gminy Komańcza Nr III/23/2024 dotyczy zmiany przyjętego w dniu 26 marca 2024r. programu, którego projekt był przedstawiony do zaopiniowania Powiatowemu Lekarzowi

Weterynarii w Sanoku, jak również działającym na terenie gminy zarządcom obwodów łowieckich i organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Przytoczony wyżej art. 11a ust.7 ustawy wprowadza jednakże bezwzględny obowiązek zasięgnięcia przez organ gminy opinii uprawnionych podmiotów odnośnie każdego projektu programu, przed podjęciem uchwały, nie wprowadzając 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. Ustawa nie przewiduje zatem możliwości odstąpienia przez organ gminy od zachowania wymogu zasięgnięcia opinii, o której mowa w art.11a ust. 7. Natomiast organ 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.

Podobnie, nadzór wojewody nad działalnością gminy jest sprawowany wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem zgodnie z przepisem art. 85 ustawy o samorządzie gminnym. Jest to jedyne kryterium, którym kieruje się organ przy ocenie działalności uchwałodawczej rady gminy. Nie ocenia natomiast uchwał pod względem słuszności, celowości, zasadności, czy też potrzeb. Wojewoda bada prawidłowość postępowania rady gminy co do zachowania wymogów formalnych związanych z trybem podjęcia badanej uchwały oraz przestrzegania zasad kompetencyjnych.

Podzielając zatem stanowisko organu gminy, że uchwała w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera zarówno postanowienia indywidualno-konkretne, jak również normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym, co czyni ją aktem prawa miejscowego, należy jednocześnie zwrócić uwagę, że obowiązek zachowania obowiązującego trybu postępowania, w tym zasięgnięcia opinii uprawnionych podmiotów przed podjęciem uchwały na podstawie przepisu art. 11a ustawy dotyczy każdego projektu programu i jego zmiany.

Z uwagi zatem na niezachowanie wymogu zasięgnięcia opinii podmiotów, o których mowa w art.11a ust. 7 ustawy, skutkujące naruszeniem obowiązującego trybu podjęcia uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, należało stwierdzić nieważność uchwały Nr III/23/2024 Rady Gminy Komańcza z dnia 26 czerwca 2024r.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie | ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY  
PODKARPACKIEGO  
Dyrektor Wydziału Prawnego  
i Nadzoru

**Magdalena Kryczka**