



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 28 kwietnia 2023 r.

Poz. 2475

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.98.2023.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/290/23 Rady Gminy Narew z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Narew w 2023 roku.

UZASADNIENIE

W dniu 30 marca 2023 r. Rada Gminy Narew podjęła uchwałę Nr LI/290/23, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 kwietnia 2023 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 25 kwietnia 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Analiza formalnoprawna wykazała niewypełnienie przez Radę delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), poprzez brak jednoznacznego wskazania lekarza weterynarii zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Zgodnie z art. 11a ust. ww. ustawy Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien obejmować:

- 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 § 17 ust. 3 przedmiotowej uchwały rada gminy postanowiła, że: *całodobowa opieka weterynaryjna w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt prowadzona jest na podstawie umowy zawartej z lek. wet. przez Stowarzyszenie na Rzecz Niesienia Pomocy dla Bezdomnych Zwierząt TEMPL ul. Ks. J. Popieluszki 4, 05 - 071 Długa Szlachecka.*

W ocenie organu nadzoru tego rodzaju zapis nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 8 ww. ustawy. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2017 r., II OSK 1001/17 „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 pominię 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 – za wyjątkiem lekarza weterynarii zatrudnionego w schronisku w [...] – uniemożliwia w praktyce realizację zadań wynikających z Programu”. Ponadto przyjęcie, że wskazanie podmiotu zapewniającego całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt nastąpi w umowie zawieranej z konkretnym podmiotem, nie mieści się w granicach ustawowej podstawy (zob. wyrok NSA z dnia 12 października 2016 r., II OSK 3245/14).

Należy podkreślić, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji nie może regulować kwestii nieprzekazanych do regulacji i jednocześnie ma obowiązek uregulowania realizacji zadań jej przekazanych. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). Wymienione w art. 11a niezbędne postanowienia programu, jak i określony ustawą sposób procedowania, mają więc charakter obligatoryjny. Brak któregokolwiek z powyższych elementów skutkuje stwierdzeniem, że podjęty akt nie wyczerpuje ustawowego upoważnienia.

Ponadto w § 17 ust. 1 Programu określono, iż: *opieka weterynaryjna i leczenie zwierząt bezdomnych prowadzone jest przez podmiot prowadzący schronisko.* Zgodnie art. 11a ust. 4 ww. ustawy realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. A contrario podmiotowi prowadzącemu schronisko nie może zostać powierzona realizacja zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy (zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt), co powoduje, iż § 17 ust. 1 Załącznika do uchwały narusza art. 11a ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt.

W uchwale znalazły się także inne regulacje, które w ocenie organu nadzoru zostały przyjęte bez podstawy prawnej, gdyż wskazane w delegacji ustawowej elementy programu tworzą zamknięty katalog, który nie podlega dowolnej modyfikacji przez radę gminy. Oznacza to, że Rada nie może regulować w programie żadnych innych spraw ponad te, które zostały wymienione przez ustawodawcę, gdyż narusza w ten sposób także przepisy § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z powołanymi przepisami rozporządzenia w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). W § 14 i § 15 Programu Rada Gminy wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego, bowiem brak jest podstaw do wskazywania w Programie czym powinna się cechować osoba ubiegająca się o adopcję lub przyjęcie zwierzęcia do domu tymczasowego oraz jakie elementy ma zawierać umowa adopcyjna i umowa o sprawowanie opieki w domu tymczasowym.

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji, jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa.

Wskazane przez organ nadzoru uchybienia w pełni uzasadniają konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Nr LI/290/23 Rady Gminy Narew z dnia 30 marca 2023 r. w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń