



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 16 marca 2023 r.

Poz. 1816

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.102.2023.AB WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 15 marca 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)

stwierdzam nieważność

uchwały XLVI/432/2023 Rady Gminy Stara Dąbrowa z dnia 24 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Stara Dąbrowa w 2023 roku”.

Uzasadnienie

W dniu 24 lutego 2023 r. Rada Gminy Stara Dąbrowa podjęła uchwałę Nr XLVI/432/2023 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Stara Dąbrowa w 2023 roku”. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 28 lutego 2023 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały stanowi art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt¹⁾, zgodnie z którym 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. Kompetencja organu stanowiącego gminy do podjęcia uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie budzi zatem wątpliwości, istotne jednak jest to, że uchwalony przez radę gminy program musi ściśle odpowiadać wymogom sformułowanym w dalszych unormowaniach ww. ustawy, w szczególności w art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt. Przepisy te określają bowiem obligatoryjne elementy, które zawierać musi uchwalony przez radę gminy program. Zgodnie z przywołanymi przepisami, 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) obligatoryjną 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 (art. 11a ust. 2).

Ponadto, 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 (art. 11a ust. 5).

Dokonując oceny zgodności z prawem uchwały podjętej w oparciu o cyt. regulacje przede wszystkim należy uwzględnić, że stanowi ona akt prawa miejscowego. Jak akcentuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18 *akt ten ma zróżnicowany charakter normatywny, gdyż zawiera normy o mieszanym abstrakcyjno-konkretnym charakterze. Z jednej strony tego typu uchwała musi być*

¹⁾ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 z późn. zm.).

zaliczona - jako program do aktów planowania, co oznacza, że jej charakter, jako aktu powszechnie obowiązującego może być dyskusyjny. Program przede wszystkim konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią zatem plany, prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Do istotnych cech programu trzeba jednak zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno-konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym. To, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt uchwalany przez radę gminy zawiera postanowienia jednostkowe i konkretne, nie pozbawia takiego aktu mocy prawnej powszechnie obowiązującego prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowało się stanowisko, że wystarczy, aby chociaż jedna norma uchwały miała charakter generalno-abstrakcyjny, by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego. Z wyrażnie wyartykułowanej woli ustawodawcy program ma regulacyjny charakter. Biorąc pod uwagę materię programu, skierowanego do nieokreślonego kręgu odbiorców realizujących zadania w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt oraz powszechność obowiązywania uznać należy, że taka uchwała stanowi akt prawa miejscowego. W określonym przedmiotowo zakresie rozstrzyga erga omnes o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową. Konkretyzuje natomiast sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią generalne zasady postępowania w określonych normatywnie sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy.

Kwalifikacja danej uchwały jako aktu prawa miejscowego implikuje konieczność szczególnej staranności w formułowaniu jej postanowień, które ściśle muszą odpowiadać granicom delegacji ustawowej. Zdaniem organu nadzoru, uchwała Nr XLVI/432/2023 nie reguluje w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień, o których mowa w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Rada Gminy Stara Dąbrowa w Programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stara Dąbrowa w 2023 r. nie wskazała podmiotu realizującego zadanie wynikające z art. 11a ust. 2 pkt 7

ww. ustawy. W myśl bowiem §11 ust. 1 uchwalonego Programu Wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich nastąpi na podstawie odrębnej umowy zawartej przez Gminę z właścicielem gospodarstwa w momencie zaistnienia okoliczności wymaganej interwencji. Jednakże w kwestionowanym przepisie nie wskazano jednoznacznie podmiotu, który będzie realizował to zadanie. Tymczasem, 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 wymienione konkretne podmioty realizujące te zadania. Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia realizację zadań wynikających z programu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1667/11).

Mając na uwadze powyższe, wobec nieuregulowania wszystkich obligatoryjnych kwestii w uchwale Nr XLVI/432/2023 Rady Gminy Stara Dąbrowa z dnia 24 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stara Dąbrowa w 2023 roku”, stwierdzenie jej nieważności jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Mateusz Wagemann
II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI