



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 września 2022 r.

Poz. 6611

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.168.2022.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 16 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXXIX/356/2022 Rady Gminy Ryczywół z dnia 26 sierpnia 2022 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na 2022 r. - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 sierpnia 2022 r. Rada Gminy Ryczywół podjęła uchwałę nr XXXIX/356/2022 w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na 2022 r., dalej jako "uchwała". Program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na 2022 r. stanowi załącznik do uchwały, dalej jako "Program".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 31 sierpnia 2022 r.

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

Podstawę prawną do uchwalenia rocznego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stanowi art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), dalej jako "ustawa", zgodnie z którym, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 (tj. obowiązek zapobiegania bezdomności zwierząt, zapewnienia im opieki oraz ich wyłapywania) określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W treści art. 11a ust. 2 ustawy zawarty został katalog zagadnień, które rada gminy, podejmując uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, powinna określić w przedmiotowym programie. Zgodnie z przywołanym powyżej przepisem, program 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 (art. 11a ust. 3 ustawy) oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką

zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3a ustawy). Ponadto stosownie do treści art. 11a ust. 5 ustawy, program ten zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.

Rada, podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt, nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w treści art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy. Rada jest zobowiązana 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 WSA w Krakowie z 13 września 2016 r., II SA/Kr 398/16, CBOSA).

W świetle powyższego, Rada Gminy Ryczywół powinna w sposób wyczerpujący uregulować zakres zagadnień wynikający z delegacji ustawowej. Z istoty pojęcia aktu prawa miejscowego wynika, aby regulacje w nim zawarte były jasne i precyzyjne, a także w sposób kompleksowy wypełniające delegację ustawową.

W § 13 Programu rada przyjęła: "Opieka weterynaryjna i leczenie bezdomnych zwierząt oraz opieka zwierząt poszkodowanych w wypadkach drogowych zapewniana będzie przez lekarza weterynarii prowadzącego praktykę na terenie Gminy lub poza Gminą Ryczywół posiadającą zawartą umowę na pełnienie opieki weterynaryjnej i leczenie zwierząt oraz opiekę zwierząt poszkodowanych w wypadkach drogowych. Gmina Ryczywół przekazuje zainteresowanym podmiotom dane lekarza weterynarii aktualnie pełniącego opiekę weterynaryjną każdorazowo po otrzymaniu zgłoszenia o wystąpieniu zdarzenia od pracownika Urzędu Gminy lub Policji".

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie jest wystarczająca dla prawidłowego wypełnienia obowiązku uchwałodawczego rady gminy wynikającego z art. 11a ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Z powołanych przepisów ustawy wynika, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt stanowi jeden z obligatoryjnych elementów określanego przez radę gminy, w drodze uchwały, programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 30 lipca 2019 r., II OSK 1754/18, CBOSA, 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 ciążący na niej z mocy w/w ustawy obowiązek zapewnienia zwierzętom całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z ich udziałem" - wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10 sierpnia 2022 r., II SA/Go 340/22, CBOSA.

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 regulacji. Natomiast nadanie programowi charakteru ogólnych ram wymagających dalszej konkretyzacji wiązałoby się ze skróceniem czasu podejmowania działań w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt. Przekreśliłoby to cel ustawy przyjęcia precyzyjnych i jasnych regulacji gminnych wskazujących podmiot zobowiązany do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Jest to ważne nie tylko z punktu widzenia zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami, ale też zapewnienia bezpieczeństwa publicznego (por. wyrok NSA z 30 marca 2016 r., II OSK 221/16, CBOSA; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10 sierpnia 2022 r., II SA/Go 340/22, CBOSA).

W ocenie organu nadzoru, który w pełni podziela zaprezentowane powyżej poglądy sądów administracyjnych, zapisu § 13 Programu nie można uznać za prawidłową realizację kompetencji przyznanych radzie mocą art. 11a ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Rada nie wskazała bowiem konkretnego lekarza weterynarii zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej

w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Tym samym rada nie wyczerpała zakresu upoważnienia wynikającego z treści art. 11a ustawy, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym i przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto zastrzeżenia organu nadzoru budzi § 14 Programu w zakresie w jakim rada przyjęła, że kastrację, sterylizację i usypianie ślepych miotów powierza się "lekarzowi weterynarii prowadzącemu praktykę na terenie Gminy lub poza Gminą Ryczywół każdorazowo po wcześniejszym uzgodnieniu", co narusza w stopniu istotnym art. 11a ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Rada nie wyznaczyła bowiem konkretnego lekarza weterynarii, który będzie wykonywał ww. czynności. Tymczasem jak zaakcentowano powyżej, rada powinna w Programie określić jednoznacznie podmiot (lekarza weterynarii z imienia i nazwiska), któremu powierza realizację konkretnych zadań.

Końcowo organ nadzoru wskazuje, że uchwała w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy, winna zostać podjęta w terminie do 31 marca. Tymczasem rada przyjęła Program na sesji w dniu 26 sierpnia 2022 r., a więc po upływie terminu określonego w ustawie. Uchybienie to, zdaniem organu nadzoru, nie ma jednak charakteru istotnego naruszenia prawa.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

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.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Ryczywół

Wójt Gminy Ryczywół