



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 maja 2023 r.

Poz. 4240

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.536.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/350/23 Rady Gminy Buczkowice z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 8 w zw. z ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 572) dalej jako: „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 marca 2023 r. Rada Gminy Buczkowice podjęła uchwałę Nr LI/350/23 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Buczkowice – na rok 2023*, dalej jako: „Program”.

Jako podstawę prawną uchwały Rada wskazała m. in. art. 11a ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, jednym z obligatoryjnych elementów programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest *zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt*. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym rada gminy w celu wypełnienia normy przepisu art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy powinna wskazać *expressis verbis* konkretny podmiot realizujący ustawowy nakaz zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Przyjęcie, że wskazanie konkretnego podmiotu realizującego te obowiązki nastąpi dopiero w drodze umowy cywilnoprawnej zawieranej z konkretnym podmiotem, nie mieści się w granicach ustawowej podstawy do podjęcia przedmiotowej uchwały. Należy przy tym podkreślić, że wskazanie w treści uchwały konkretnego podmiotu zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych spełnia ważną rolę informacyjną. Pozwala bowiem natychmiast po zdarzeniu drogowym przekazać zwierzę, które w jego wyniku ucierpiało, do określonego podmiotu w celu zapewnienia opieki. Tym samym spełniony zostaje ustawowy cel zapewnienia rzeczywistej, a nie pozornej opieki nad zwierzętami. W konsekwencji uchwała, która nie wskazuje konkretnego lekarza weterynarii realizującego obowiązek określony w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, narusza prawo w sposób istotny (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia

25 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Go 199/17; wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1705/17; wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 listopada 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 545/22).

Tymczasem Rada Gminy Buczkowice przyjęła w Rozdziale 8 Programu, że:

§ 14. Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizuje pełniący całodobowy dyżur zakład leczniczy dla zwierząt wybrany przez miasto Bielsko-Biała – zgodnie z porozumieniem pomiędzy miastem Bielsko-Biała a gminą Buczkowice z dnia 2 stycznia 2023 r. nr ON-II.031.3.2023.

§ 15. Zapewnienie całodobowego transportu zwierząt uczestniczących w wypadkach drogowych do zakładu leczniczego, w celu udzielenia pomocy lekarsko-weterynaryjnej, realizuje Schronisko.

§ 16. O zdarzeniu drogowym z udziałem zwierzęcia Schronisko powiadamiane jest telefonicznie przez pracownika Urzędu Gminy Buczkowice, policję lub osoby będące świadkami zdarzenia drogowego.

Z przytoczonych wyżej regulacji uchwały w żaden sposób nie wynika, jaki konkretnie podmiot realizować ma obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Tym samym regulacja zawarta w § 14 Programu w sposób istotny narusza art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Przedmiotowe naruszenie skutkuje brakiem wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w tym przepisie. Zgodnie z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Ponadto Rada w § 15 i §16 Programu bezprawnie scedowała na Schronisko realizację obowiązków z zakresu zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej nad zwierzętami, które ucierpiały na skutek zdarzeń drogowych. Działanie Rady w tym zakresie pozostaje sprzeczne z art. 11a ust. 4 ustawy, który stanowi, że *realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt*. Katalog zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, które mogą zostać powierzone podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt, obejmuje zatem odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz usypianie ślepych miotów. Powierzenie schronisku realizacji zadania z zakresu zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt nie znajduje zatem podstawy prawnej w przepisach ustawy.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że Rada w sposób nieprawidłowy uregulowała kwestię podziału środków na realizację zadań wynikających z Programu. W § 18 pkt 1 Programu Rada wskazała, że kwota 79.825 zł zostanie wydatkowana łącznie na dwa zadania – odławianie bezdomnych zwierząt i zapewnienie im miejsca w Schronisku. Zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy *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*. Wynikający z tego przepisu obowiązek organu stanowiącego gminy polega na wskazaniu konkretnych form wykorzystania środków, ukierunkowanych na osiągnięcie celów Programu, albo co najmniej podział tych środków na poszczególne zadania Programu. Przyjmuje się bowiem, że tylko powiązanie ustalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że uchwalany program nie jest fikcją i możliwa jest realizacja poszczególnych zadań w nim założonych (por. wyrok NSA z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 336/20). W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 18 pkt 1 Programu pozostaje w sprzeczności z art. 11a ust. 5 ustawy, Rada bowiem nie wskazała jaka konkretnie kwota przeznaczona będzie na każde z poszczególnych zadań wskazanych w treści kwestionowanej regulacji Programu. Oznacza to, że w istocie rozdział tych środków został pozostawiony do uznania organu wykonawczego gminy, a zakres pozostawionej organowi wykonawczemu gminy w wykonaniu swobody w zakresie wydatkowania zabezpieczonych na realizację zadań objętych programem środków jest nadmierny. Rada pozostawiła bowiem w tym zakresie całkowitą dowolność organowi wykonawczemu. Wbrew zatem przepisowi art. 11a ust. 5 ustawy, Rada nie uregulowała w wyczerpujący, całościowy sposób kwestii finansowania realizacji zadań przewidzianych w Programie, poprzez niepełne określenie konkretnego sposobu wydatkowania środków (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 listopada 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 650/22).

Wskazane wyżej naruszenia należy zakwalifikować jako brak pełnej realizacji delegacji ustawowej upoważniającej Radę do uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania

bezdromności zwierząt. Naruszenia te mają charakter istotny i skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LI/350/23 Rady Gminy Buczkowice z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy