



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 2 maja 2023 r.

Poz. 4638

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.138.2023.8

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 14 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 ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr XLIX/278/2023 Rady Gminy Dominowo z 16 marca 2023 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dominowo w 2023 roku” – ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 16 marca 2023 r. Rada Gminy Dominowo podjęła uchwałę nr XLIX/278/2023 w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dominowo w 2023 roku”, (zwaną dalej „uchwałą”).

Uchwałę podjęto na podstawie „art.18 ust.2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. 2022r. poz. 572)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie 17 marca 2023 r.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Dominowo ustanowiła "program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dominowo w 2023 roku", stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej „Programem”.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodnie z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. We Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98; opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, zwanej dalej „CBOSA”).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Uchwała została podjęta w oparciu o przepis art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 ze zm.), zwanej dalej „u.o.z.”, zgodnie z którym rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 (tj. obowiązek zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania), określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W art. 11a ust. 2 u.o.z. zawarty został katalog zagadnień, które rada gminy, podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, powinna szczegółowo określić w tym programie. Zgodnie z powołanym przepisem: „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) 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) 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). Ponadto, stosownie do treści art. 11a ust. 5 u.o.z.: „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”.

W orzecznictwie wskazuje się, że skuteczna realizacja zadań wskazanych w art. 11a ustawy wymaga uregulowana przez uprawniony organ wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, przy czym uregulowanie to powinno być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie tego obowiązku musi natomiast skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ponadto powodem stwierdzenia nieważności uchwały są jej postanowienia podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ustawy (por. wyrok WSA w Gdańsku z 6 marca 2019 r., II SA/Gd 787/18; CBOSA). Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 2 grudnia 2021 r. (VIII SA/Wa 733/21; CBOSA): „[...] jako niedopuszczalne (niezgodne z prawem) uznać należy, z jednej strony wykroczenie przez radę gminy poza zakres upoważnienia ustawowego, a z drugiej strony nieokreślenie w podejmowanej uchwale tych elementów, które na mocy stosownego upoważnienia ustawowego zostały w nim określone jako obligatoryjne (niewyczerpanie zakresu upoważnienia ustawowego)”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 23 października 2019 r. (IV SA/Po 646/19; CBOSA) podkreślił, że: „Brak pełnej realizacji upoważnienia ustawowego [...] stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Skoro ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny te elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię [...], to tego rodzaju postanowienia obligatoryjnie winny się znaleźć w zaskarżonej Uchwale. Brak ten stanowi tak poważne uchybienie, że jego dostrzeżenie uzasadnia stwierdzenie nieważności zaskarżonej Uchwały w całości”.

W § 11 ust. 1 Programu rada postanowiła: „Zwierzętom rannym na skutek zdarzeń drogowych zapewnia się całodobową opiekę weterynaryjną, którą pełni lekarz weterynarii dyżurujący w Fundacji Leśna Pomoc z którą Gmina Dominowo ma podpisaną umowę”.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie jest wystarczająca dla prawidłowego wypełnienia obowiązku uchwalodawczego rady gminy wynikającego z art. 11a ust. 1 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z.

Z powołanych przepisów u.o.z. 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.

Naczelný Sąd Administracyjny w wyroku z 30 lipca 2019 r. (II OSK 1754/18; CBOSA) wyjaśnił, że: „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 (por. wyrok NSA z dnia 27 października

2011 r., sygn. akt II OSK 1667/11, LEX 975201)”. Tożsamy pogląd Naczelny Sąd Administracyjny wyraził także w wyroku z 14 czerwca 2017 r. (II OSK 1001/17) w odniesieniu do „braku jednoznacznego wskazania lekarza weterynarii, zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt”. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 10 stycznia 2020 r. (II SA/Kr 1394/19; CBOSA) uznał za zasadne stanowisko, że „w realizacji obligatoryjnych zapisów ustawowych uchwał, rady gminy powinny wskazywać konkretnego lekarza weterynarii zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Jak wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16, LEX nr 2066405, rada powinna, w celu wypełnienia normy przepisu art. 11a ust. 2 pkt 8, wskazać *expressis verbis* konkretny podmiot (podmioty) realizujący ustawowy nakaz «zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt». 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 zobowiązanego do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych spełnia też ważną rolę informacyjną. Pozwala bowiem natychmiast po zdarzeniu drogowym przekazać zwierzę, które w jego wyniku ucierpiało, do określonego podmiotu w celu zapewnienia opieki. Powyższe rozważania uzasadniają uznanie, iż niewskazanie w Programie konkretnego podmiotu (lekarza weterynarii) stanowi naruszenie przepisu art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z., gdyż zawarte w uchwale ogólne sformułowanie nie wypełnia ustawowej delegacji”.

W kwestionowanym przepisie § 11 ust. 1 Programu Rada Gminy Dominowo postanowiła, że „zwierzętom rannym na skutek zdarzeń drogowych zapewnia się całodobową opiekę weterynaryjną, którą pełni lekarz weterynarii dyżurujący w Fundacji Leśna Pomoc z którą Gmina Dominowo ma podpisaną umowę”. W ocenie organu nadzoru, który w pełni podziela zaprezentowane powyżej poglądy sądów administracyjnych, zapisu § 11 ust. 1 Programu nie można uznać za prawidłową realizację kompetencji przyznanych radzie gminy mocą art. 11a ust. 1 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. Rada nie wskazała bowiem konkretnego lekarza weterynarii zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Organ nadzoru zauważa również, iż rada – poza nazwą fundacji – nie wskazała żadnych innych danych identyfikujących ww. fundację, w tym w szczególności jej adresu.

Tym samym rada nie wyczerpała zakresu upoważnienia wynikającego z przepisów art. 11a u.o.z., co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym i przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W świetle 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, 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 Dominowo

Wójt Gminy Dominowo