

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.45.2024

z dnia 11 kwietnia 2024 r.

Rada Gminy Bobrowice

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/416/24 Rady Gminy Bobrowice z dnia 7 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bobrowice w 2024 roku, w części określonej w Załączniku do uchwały:

- 1) § 3 ust. 1 w zakresie słowa "bezdolnych" i zwrotu "psów lub kotów";
- 2) § 8 w zakresie zwrotu "bezdolnym i kotom wolno żyjącym" oraz zwrotu "wolno żyjących, bezdolnych",
- 3) § 9 ust. 2 pkt 3 w zakresie zwrotu "rannych dzikich i bezdolnych";
- 4) § 9 ust. 2 pkt 5.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 marca 2024 r. Rada Gminy Bobrowice podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bobrowice w 2024 roku. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. 2024 r. poz. 399), dalej zwany u.o.z albo ustawa.

Stosownie do treści art. 11 ust. 1 u.o.z. zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. 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 (art. 11a ust. 1 u.o.z.). Przepis art. 11a u.o.z. statuuje zatem obowiązek organów gminy do określenia w drodze uchwały programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a także określa materię, jaką program ten winien obejmować. Zakres

programu został przez ustawodawcę wyszczególniony w ust. 2 omawianego przepisu i zawiera: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich oraz zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Program, o którym mowa w ust. 1, może 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. 11 ust. 3a). 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. Ustawa wprowadza zatem ściśle określone wymogi co do treści programu, przy czym należy mieć na względzie, że stanowią one jednocześnie swoiste wytyczne co do sposobu, w jakim gmina ma realizować powierzone jej zadania z zakresu zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom i ich wyłapywania (w oparciu o art. 11 ust. 1 ustawy) oraz podejmowania działań na rzecz ochrony zwierząt (na podstawie art. 1 ust. 3). W orzecznictwie sądowym nie budzi wątpliwości, że uchwała rady gminy w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie danej gminy stanowi akt prawa miejscowego (por. wyroki NSA z 17 marca 2019 r., II OSK 1503/17, z 30 lipca 2019 r., II OSK 1754/18, orzeczenia.nsa.gov.pl). Przepisy aktów prawa miejscowego konkretyzujące ustawowe zadania własne gminy nie mogą przy tym rozszerzać, ograniczać albo modyfikować regulacji ustawowej. Organ nadzoru stwierdza, iż kwestionowana uchwała zawiera uchybienia w zakresie realizacji delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 ustawy.

Pierwsze uchybienie, obejmuje treść § 3 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie słowa "bezdomnych" i zwrotu "psów lub kotów". W przepisie tym Rada postanowiła że "Gmina pokrywa 100% kosztów usypienia bezdomnych miotów psów lub kotów". Wskazać jednak należy, iż skoro w myśl art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje usypianie ślepych miotów zwierząt, a jednocześnie ustawa nie określa, jakich gatunków zwierząt usypianie ma dotyczyć, to ograniczenie w programie zabiegów usypiania ślepych miotów jedynie do "bezdomnych miotów psów i kotów" pozostaje w sprzeczności z delegacją ustawową z art. 11a ust. 2 pkt 6 tej ustawy (por. wyrok WSA w Łodzi z 10 lutego 2023 r., II SA/Łd 1002/22). Ustawa nie określa bowiem, jakich gatunków zwierząt usypianie ma dotyczyć (por. wyroki WSA w Krakowie z 21 października 2021 r., II SA/Kr 910/21, oraz WSA w Olsztynie z 14 czerwca 2022 r., II SA/Ol 332/22). W związku z powyższym przepis § 3 ust. 1 w zakresie słowa "bezdomnych" i zwrotu "psów lub kotów" istotnie narusza prawo, tzn. art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z.

Stosownie do § 8 załącznika do kwestionowanej uchwały "Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt odbywa się poprzez zawieranie umów przez gminę z zakładami leczniczymi dla zwierząt w zakresie opieki weterynaryjnej, udzielanej zwierzętom bezdomnym i kotom wolno żyjącym z terenu gminy. Na terenie gminy usługę w tym zakresie świadczy stowarzyszenie, o którym mowa w § 4 pkt 1. Pomoc w zakresie zdarzeń drogowych po godzinie 15⁰⁰, w miarę możliwości udzielać będzie Prywatna Przychodnia Weterynaryjna Monika Wojda z siedzibą przy ul. Kościelna 1, 66-600 Krosno Odrzańskie. Gmina finansuje opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt wolno żyjących, bezdomnych." Uchybienie zawarte w tym przepisie dotyczy zwrotów "bezdomnym i kotom wolno żyjącym" oraz "wolno żyjących, bezdomnych" (ostatnie zdanie

paragrafu). Regulacja ta została podjęta z naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. Zgodnie z treścią art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. jednym z elementów omawianego programu jest zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. W orzecznictwie sądowym panuje ugruntowany pogląd, iż przytoczony tu przepis ustawy nakłada na gminę obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom, nie zaś jedynie określonym gatunkom czy kategoriom zwierząt (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., II OSK 1503/17, wyrok WSA w Łodzi z 15 marca 2023 r., II SA/Łd 921/22). Skoro ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. nie określił wprost, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt ma dotyczyć wyłącznie "bezdomnych zwierząt", rada nie jest uprawniona do dokonania takiego zawężenia (por. m.in. wyroki WSA w Łodzi z 14 marca 2023 r., II SA/Łd 995/22, WSA w Kielcach z 7 grudnia 2022 r., II SA/Ke 605/22, z 6 grudnia 2022 r., II SA/Ke 607/22 oraz z 6 września 2022 r., II SA/Ke 344/22). W ocenie organu nadzoru nie jest dopuszczalne ograniczenie na poziomie aktu prawa miejscowego całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt do zwierząt bezdomnych i kotów wolno żyjących. W konsekwencji przepis w § 8 załącznika do uchwały, w zakresie zwrotu "bezdomnym i kotom wolno żyjącym" oraz "wolno żyjących, bezdomnych" istotnie narusza art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. W konsekwencji powyższego należało również zakwestionować zapis § 9 ust. 2 pkt 3 uchwały w zakresie zwrotu "rannych dzikich i bezdomnych".

Ponadto, w § 9 ust. 2 załącznika do uchwały, Rada określiła sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą § 9 ust. 2 pkt 5 załącznika do uchwały, który wskazuje kwotę 500,00zł na utylizację padłych zwierząt. Art. 11a ust. 5 u.o.z. stanowi, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Powyższe oznacza, że w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi rada gminy ma obowiązek określić kwoty przeznaczane na zadania opisane w podjętym programie. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z treścią art. 11a ustawy elementy, które obligatoryjnie muszą zostać zawarte w programie określa art. 11a ust. 2 i 5, natomiast art. 11a ust. 3 i 3a ustawy wskazują zadania fakultatywne, czyli takie, które uchwalony program może obejmować. Żaden z powyższych przepisów nie uprawnia Rady do podejmowania w programie regulacji dotyczących postępowania ze zwłokami zwierząt. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że materia dotycząca utylizacji padłych zwierząt przekracza zakres upoważnienia ustawowego określonego art. 11a ust. 2 i 5 ustawy. Zadanie gminy w tym zakresie wynika z art. 3 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz.U.2024.399). Tym samym Rada nie miała podstaw prawnych do zamieszczania tego typu regulacji w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 marca 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 60/22).

Powyżej opisane uchybienia w załączniku do uchwały należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli