



Poznań, dnia 6 maja 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.300.2021.10

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXVI/206/2021 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Włoszakowice - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 marca 2021 r. Rada Gminy Włoszakowice podjęła uchwałę nr XXVI/206/2021 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Włoszakowice, zwaną dalej "uchwałą". Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Włoszakowice stanowi załącznik do uchwały, zwany dalej "Programem".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.) i art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 638)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 6 kwietnia 2021 r.

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

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 zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 364/98).

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 2020 r. poz. 713 ze zm.), zwanej dalej "u.s.g.", gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

W myśl art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638), zwanej dalej "u.o.z.", program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt 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.

Program ten może także obejmować plan znakowania zwierząt w gminie 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. 3 i ust. 3a u.o.z.). Ponadto zgodnie z art. 11a ust. 5 u.o.z., program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Realizacja zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 3-6 u.o.z., może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (art. 11a ust. 4 u.o.z.).

W orzecznictwie podkreśla się, że skuteczna realizacja zadań wskazanych w art. 11a u.o.z. wymaga uregulowania 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 u.o.z. (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 787/18).

W § 3 pkt 2 przedmiotowego Programu, Rada Gminy Włoszakowice postanowiła, iż: "Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom z terenu Gminy Włoszakowice realizuje: (...) Gospodarstwo rolne położone w Dłużynie, gmina Włoszakowice, poprzez zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich, na podstawie zawartej umowy". W ocenie organu nadzoru, skoro ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny te elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, które są niezbędne w uchwale regulującej

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

przedmiotową kwestię, w tym zawarł w art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z. bezwzględny wymóg wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, to brak pełnej realizacji upoważnienia ustawowego w tym zakresie skutkuje istotnym naruszeniem przywołanych norm prawnych. Nie ulega wątpliwości, że ww. regulacja § 3 pkt 2 przedmiotowego Programu ma charakter zbyt ogólnikowy i nie czyni zadość dyspozycji z art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z.. Z cytowanego zapisu Programu nie wynika jakie konkretnie gospodarstwo rolne ma zapewnić miejsca dla zwierząt gospodarskich, ponieważ wskazano tylko ogólnie, że to gospodarstwo znajduje się w miejscowości Dłużyna. Tymczasem wobec kategorycznego brzmienia przywołanej normy art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z., w Programie należy określić konkretny podmiot, który będzie realizował zadania w zakresie przyjmowania zwierząt gospodarskich (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 września 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 583/20; wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 750/20). Warto również wskazać na wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20, w którym Sąd ten stwierdził, że ustalenie w programie konkretnego gospodarstwa rolnego ma istotne znaczenie informacyjne dla osób, które mogą znaleźć się w sytuacji wymagającej od nich skorzystania z pomocy wskazanego podmiotu.

Mając powyższe na uwadze organ nadzoru dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowego Programu stwierdził, że Rada Gminy Włoszakowice nie wypełniła właściwie zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania. Brak wypełnienia delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności rozpatrywanej uchwały w całości.

Organ nadzoru stwierdza także, że w § 10 Programu Rada Gminy Włoszakowice uregulowała, iż: "Zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom Gminy Włoszakowice jest realizowane poprzez nałożenie obowiązków na osoby utrzymujące zwierzęta domowe, w szczególności psy i koty, wynikających z obowiązującego regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Włoszakowice". Zdaniem organu nadzoru zapis § 10 Programu wykracza poza delegację ustawową określoną w art. 11a ust. 2 u.o.z., ponieważ dotyczy kwestii uregulowanej w odrębnej uchwale, jaką jest regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie.

Organ nadzoru zwraca także uwagę, że materia przekazana przez ustawodawcę na mocy art. 11a ust. 2 u.o.z. dotyczy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a tymczasem postanowienia § 10 Programu odnoszą się do zwierząt domowych i z tego też powodu wykroczonego poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 11a ust. 2 u.o.z.. Wskazany pogląd podzielił także WSA w Krakowie w wyroku z dnia 29 września 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 583/20 wskazując, że: "W ocenie Sądu, uwagą sformułowaną na rozprawie Prokurator zasadnie wskazał na przekroczenie granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 11a u.o.z. przez uregulowania zawarte w § 6 Programu, dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom Gminy w odniesieniu do zwierząt domowych".

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe ustalenia, należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

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:

1. Rada Gminy Włoszakowice
2. Wójt Gminy Włoszakowice