



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr LXXXIII/522/24 Rady Miejskiej w Nowogrodźcu z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowogrodzic w 2024 roku.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 21 marca 2024 r., działając 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. z 2023 r. poz. 1580), Rada Miejska w Nowogrodźcu podjęła uchwałę nr LXXXIII/522/24 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowogrodzic w 2024 roku, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 26 marca 2024 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 8 w związku z ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), zwanej dalej także „ustawą”, poprzez niewypelnienie obowiązku ustawowego w zakresie zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Podstawę prawną dla podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi art. 11a ustawy, zgodnie z którym rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy, 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.

W art. 11a ust. 3 ustawy wskazano, że program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie. Jednocześnie w art. 11a ust. 5 ustawy postanowiono, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

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 jaki gmina ma realizować powierzone jej zadania z zakresu zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom i ich wylapywania (w oparciu o art. 11 ust. 1 ustawy) oraz podejmowania działań na rzecz ochrony zwierząt (na podstawie art. 1 ust. 3 ustawy).

Analiza przedmiotowej uchwały wskazuje, że Rada Miejska nie określiła w uchwale w sposób prawidłowy zadania związanego z zapewnieniem całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Z treści § 9 ust. 1 załącznika do uchwały wynika, że: *„Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizuje Burmistrz Nowogrodźca przy współpracy ze schroniskiem dla zwierząt, które posiada podpisaną umowę z Gabinetem Weterynaryjnym Karnvet lek. wet. Dariusz Karnas ul. 1 Maja 42, 59-800 Uniegoszcz.”.*

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje w szczególności zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Jak natomiast stanowi art. 11a ust. 4 tej ustawy realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Analiza ww. przepisów wskazuje, że realizacja zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt nie może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko, co powoduje, że § 9 ust. 1 załącznika do uchwały narusza art. 11a ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt.

Tym samym Rada Miejska w Nowogrodźcu bezprawnie scedowała na Schronisko dla Zwierząt Małych w Wielkim Lubańskim Lesie realizację obowiązków w zakresie 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. Katalog zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, które mogą zostać powierzone podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt, obejmuje 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.

Wymaga także zauważyć, że stosownie do treści art. 4 pkt 25 ustawy przez schronisko dla zwierząt rozumie się miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2023 r. poz. 1075). W wyroku z dnia 1 września 2021 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (sygn. akt II SA/Gl 850/21) orzekł, że schronisko ukierunkowane jest na zapewnienie opieki zwierzętom domowym, natomiast zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych odnosi się również do zwierząt dzikich, czy wolno żyjących – zatem schronisko nie jest podmiotem, który powinien zapewnić tego typu całodobową opiekę. W tym zakresie Gmina powinna podpisać stosowną umowę z podmiotem, który będzie mógł tego rodzaju zadanie realizować w sposób prawidłowy.

Z kolei w § 9 ust. 2 załącznika do uchwały postanowiono, że *„Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom dzikim poszkodowanym w trakcie zdarzeń drogowych z terenu Gminy Nowogrodziec realizuje Burmistrz Nowogrodźca na podstawie indywidualnych zleceń z lekarzem weterynarii/przychodnią weterynaryjną zgodnie z danymi przypadkiem.”*

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 podmiotu 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).

Z przytoczonej wyżej regulacji § 9 ust. 2 załącznika do 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 § 9 ust. 2 załącznika do uchwały 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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Regulacja § 9 ust. 2 załącznika do uchwały przekracza również delegację ustawową z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, bowiem wskazany przepis ustawy nakłada na gminy obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem wszystkich zwierząt – nie tylko dzikich – a więc i zwierząt domowych, czy wolno żyjących np. kotów (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1503/17).

Nadmienić także trzeba, że w trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru zwrócił się z wnioskiem do Przewodniczącej Rady Miejskiej w Nowogrodźcu o wyjaśnienie kwestii realizacji zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy (pismo z dnia 2 kwietnia 2024 r. znak NK-N.4131.92.1.2024.RJ1).

W odpowiedzi Przewodnicząca Rady Miejskiej w Nowogrodźcu w piśmie z dnia 8 kwietnia 2024 r. (znak WAP.0711.2.2024.BR) odnośnie ww. sprawy poinformowała m.in. cyt. *„Informujemy jednocześnie, że Burmistrz Nowogrodźca w celu konieczności wykonania zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt tj. zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, zwrócił się do podmiotów świadczących usługi weterynaryjne na terenie Gminy Nowogrodziec o przedłożenie ofert współpracy w zakresie realizacji przedmiotowej usługi. Jeden z trzech uprawnionych podmiotów złożył ofertę, w której wysokości usług przekraczały środki zabezpieczone na ten cel w budżecie Gminy Nowogrodziec.”*.

Zdaniem organu nadzoru powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 1 ustawy zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie należy do zadań własnych gmin. Brak jest zatem możliwości wstrzymywania czy ograniczania realizacji zadań wynikających z programu (art. 11a ust. 1 ustawy), z uwagi na niewystarczające środki finansowe w budżecie gminy. Podnoszone przez Gminę argumenty nie mogą stanowić uzasadnienia do sprzecznego z treścią art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy uregulowania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, poprzez brak zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Warto również wskazać, że Powiatowy Lekarz Weterynarii w Bolesławcu w opinii z dnia 5 lutego 2024 r. (znak PIW-z.450.5.2024) negatywnie zaopiniował projekt kwestionowanej uchwały w związku z brakiem właściwego uregulowania zadania wymienionego w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy.

W konsekwencji należy stwierdzić, że aktualnie Gmina Nowogrodziec nie realizuje w sposób prawidłowy obowiązku ustawowego w zakresie zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 622/19 stwierdził, że *„Regulacja zawarta w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 u.o.z. wskazuje elementy, jakie musi zawierać program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Brak któregokolwiek z tych obligatoryjnych elementów wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie przepisów u.o.z., a tym samym istotne naruszenie przepisów prawa. Niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.”*.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że uchwała nr LXXXIII/522/24 Rady Miejskiej w Nowogrodźcu z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowogrodziec w 2024 roku, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, poprzez niewypełnienie obowiązku ustawowego w zakresie zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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.

Wojewoda Dolnośląski

Maciej Awizeń