



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 kwietnia 2018 r.

Poz. 3162

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.129.2018.17 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 kwietnia 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały Nr XXXIII/223/18 Rady Gminy Kiszkowo z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Kiszkowo w 2018 roku.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIII/223/18 Rady Gminy Kiszkowo z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Kiszkowo w 2018 roku została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 i 2232, z 2018 r. poz. 130) i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2017 r., poz. 1840).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 8 marca 2018 r.

Dokonując oceny legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawą prawną dla przyjęcia w gminie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, dalej zwanej „ustawą” oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, (dalej zwanej: „ustawą”). W świetle wskazanego powyżej przepisu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała corocznie do 31 marca roczny program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Zgodnie z ust. 2 ww. artykułu program obejmuje:

- 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 § 4 ust. 9 uchwały Rada postanowiła, że „zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizuje Urząd poprzez podejmowanie interwencji i przekazywanie zgłoszeń lecznicy zwierząt”

W art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy ustawodawca wskazał, iż Program opieki nad zwierzętami musi obejmować zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Z treści tego przepisu nie wynika, kto ma taką opiekę zapewnić niemniej oczywistym jest, iż opiekę weterynaryjną zapewnia osoba posiadająca w tym kierunku stosowane wykształcenie i uprawnienia a więc lekarz weterynarii. Należy więc przychylić się do stanowiska, iż Program winien wprost wskazywać podmiot świadczący taką pomoc weterynaryjną poprzez podanie nazwiska i imienia oraz poprzez wskazanie miejsca wykonywania zawodu. Nie bez znaczenia jest również okoliczność, iż konieczność skonkretyzowania podmiotu świadczącego całodobową opiekę weterynaryjną należy wiązać z prawem obywateli do informacji w zakresie szczegółów świadczonej pomocy.

Przedmiotowa uchwała nie określa więc precyzyjnie podmiotu odpowiedzialnego za udzielenie całodobowej opieki weterynaryjnej. Określenie „lecznica dla zwierząt usytuowana na terenie gminy Kiszkowo” jest zbyt ogólne i wymaga konkretyzacji chociażby przez wskazanie danych teleadresowych lecznicy. Ponadto zastosowane w uchwale rozwiązanie zgodnie z którym w zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w związku z wystąpieniem zdarzeń drogowych pośredniczy Urząd Gminy powoduje, że w przypadku wystąpienia zdarzenia drogowego w dni i w godzinach w których Urząd jest zamknięty, uzyskanie pilnej pomocy weterynaryjnej nie będzie możliwe.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 27 września 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 591/12 stwierdził, że wykładnia celowościowa przepisu art. 11a, który należy interpretować w powiązaniu z art. 11, prowadzi do wniosku, że dla skutecznej realizacji zadań własnych gminy polegających na zapewnieniu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz ich wyłapywaniu właściwym jest określenie w sposób konkretny sposobu realizacji tych zadań, w związku z czym uchwała podejmowana na podstawie art. 11a ustawy winna zawierać wskazanie konkretnego podmiotu zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Należy bowiem podkreślić, że ustawa przewiduje krótki - roczny - termin obowiązywania programu, co przemawia za skonkretyzowaniem jego treści, dostosowanej do warunków i okoliczności występujących i przewidywanych w danym roku, a nie nadawaniu mu wyłącznie charakteru ogólnych ram, które dopiero wymagałyby dalszej konkretyzacji, co wiązałoby się nadto ze skróceniem realnego czasu podejmowania działań w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt zgodnie z planem uchwalonym w danym roku. Za taką oceną przemawiają także sformułowania, którymi posługuje się przepis art. 11a ustawy. Określenia "zapewnienie (...) miejsca", "wskazanie", "zapewnienie (...) opieki" niewątpliwie wskazują na konieczność skonkretyzowania miejsc i podmiotów, które takiej opieki i schronienia udzielają. Wskazane stanowisko potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 3 marca 2013 r. sygn. akt II OSK 37/13. Mając powyższe na uwadze organ nadzoru dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowego Programu stanowiącego załącznik do uchwały stwierdził, że rada nie wypełniła zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w uchwale. Organ stanowiący gminy podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem jasny i precyzyjny. Niewyczerpanie wynikającego z ustawy zakresu przedmiotowego uchwały skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy Program winien zawierać wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

W § 5 uchwały Rada wskazała, że na realizację zadań wynikających z Programu zabezpiecza się w budżecie gminy kwotę 5.000,00 złotych (słownie: pięć tysięcy złotych). Środki finansowe na zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom wydatkowane będą w formie dotacji zgodnie z Porozumieniem zawartym z Miastem Gniezno oraz w drodze zlecenia pozostałym podmiotom uczestniczącym w realizacji Programu.

Uchwała nie wypełnia więc w całości delegacji z art. 11 ust. 5 bowiem nie określa sposobu wydatkowania środków finansowych. Użyte przez ustawodawcę określenie "sposób wydatkowania środków finansowych" (obok sformułowania "wysokość środków finansowych"), oznacza przedstawienie w programie, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu, albo co najmniej podział tych środków na poszczególne zadania programu (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1475/17, Legalis nr 1713114, wyrok WSA w Poznaniu, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 listopada 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 722/17, Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2018 r. poz. 698)

Niewypełnienie w całości delegacji ustawowej przez Radę Gminy Kiszkowo oznacza, iż Rada naruszyła nie tylko art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, ale także § 119 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym, na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 574/15, Legalis nr 1391188).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie jest uzasadnione i konieczne.

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
(-) Zbigniew Hoffmann