



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 4 maja 2020 r.

Poz. 3800

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.258.2020.8**

#### **WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 30 kwietnia 2020 roku

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

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr XV/111/2020 Rady Miejskiej Rakoniewic z dnia 3 kwietnia 2020 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rakoniewice w 2020 roku - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 3 kwietnia 2020 roku Rada Miejska Rakoniewic podjęła uchwałę nr XV/111/2020 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rakoniewice w 2020 roku, zwany dalej "Regulaminem".

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) - zwanej dalej "u.s.g." w zw. z art. 11 ust. 1 oraz art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 638.) - zwanej dalej "u.o.z.".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 3 kwietnia 2020 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (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 uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia

2009 roku, III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 roku, II SA/Wr 364/98, 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 u.s.g. gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Stosownie do art. 11a ust. 2 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 wskazuje się, że skuteczna realizacja zadań wskazanych w art. 11a u.o.z. 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 u.o.z. (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 marca 2019 roku, II SA/Gd 787/18, CBOSA).

W § 9 Regulaminu, wypełniając upoważnienie zawarte w art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. Rada Miejska Rakoniewic postanowiła jedynie, że *"usypianie ślepych miotów może nastąpić wyłącznie przez lekarza weterynarii w schronisku dla zwierząt lub lecznicy dla zwierząt"*. W ocenie organu nadzoru zarówno podmiot wykonujący zabiegi usypiania ślepych miotów jak i sposób realizacji tego zadania winien być wyraźnie wskazany w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W orzecznictwie wskazuje się bowiem, że problem usypiania ślepych miotów winien być uregulowany kompleksowo poprzez wskazanie konkretnego podmiotu realizującego zadanie wynikające z art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. (por. wyrok NSA z dnia 30 lipca 2019 roku, II OSK 1754/18; wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 stycznia 2020 roku, II SA/Kr 1394/19, CBOSA). Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia więc realizację zadań wynikających z programu (por. wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r.,

II OSK 1667/11, CBOSA). W wyroku z dnia 6 listopada 2019 roku (IV SA/WA 1928/19, CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nadto wskazał, iż *"samo ograniczenie się do ogólnego wskazania (...), że program obejmuje usypianie ślepych miotów nie oznacza wykonania upoważnienia ustawowego w tym zakresie. (...) Rada Gminy powinna wskazać, na jakich zasadach następuje realizacja zadania polegającego na usypianiu ślepych miotów, a także określić konkretne podmioty, którym powierza realizację tego zadania (podać dane podmiotu zajmującego się usypianiem ślepych miotów)".* Przekazanie zatem w przedmiotowym Programie realizacji zadania usypiania ślepych miotów nieskonkretyzowanej *"lecznicy dla zwierząt"* oraz brak określenia zasad, na jakich zadanie to będzie wykonywane stanowi istotne naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z.

Podnieść także należy, iż w § 5 Programu, wypełniając upoważnienie zawarte w art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. postanowiono, że *"sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi jest realizowane przez gminę poprzez:*

- 1) zachęcanie właścicieli i zarządców nieruchomości, na których przebywają wolno żyjące koty do ich dokarmiania,*
- 2) dofinansowanie zakupu karmy dla wolno żyjących kotów społecznym opiekunom na podstawie podpisanych umów".*

W ocenie organu nadzoru skoro ustawodawca zawarł w analizowanym przepisie bezwzględny wymóg określenia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie to brak pełnej realizacji upoważnienia ustawowego w tym zakresie skutkuje istotnym naruszeniem przywołanych norm prawnych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że powyższe unormowania mają charakter zbyt ogólnikowy. W wyroku z dnia 25 lutego 2020 roku (II Sa/Łd 992/19, CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wskazał, iż *"(...) zbytnia ogólnikowość zapisów aktu prawa miejscowego, w którym nie wskazano sposobu ustalania miejsc przebywania wolno żyjących kotów na terenie gminy ani sposobu realizacji obowiązku ich dokarmiania poprzez określenie miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt oraz podmiotów odpowiedzialnych za wykonywanie tych zadań stanowi istotne naruszenie prawa".*

Podkreślić należy, iż program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy uchwalany jest na jeden rok, w konsekwencji musi być dostosowany do warunków i okoliczności występujących oraz przewidywanych w danym roku i nie można mu nadawać charakteru ogólnych ram, które wymagałyby dalszej konkretyzacji. Program stanowi bowiem podstawę realizacji określonych zadań i koniecznym jest skonkretyzowanie sposobu ich realizacji (por. wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 29 stycznia 2019 roku, II SA/Bd 1280/18; z dnia 22 marca 2017 roku, II SA/Bd 1353/16, CBOSA).

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku 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.

Z up. Wojewody Wielkopolskiego  
I Wicewojewoda Wielkopolski  
(-) Aneta Niestrawska  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:  
Rada Miejska Rakoniewic  
Burmistrz Rakoniewic