



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 maja 2016 r.

Poz. 3099

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.117.2016.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 kwietnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

orzekam

nieważność przepisów § 7 oraz § 10 załącznika do uchwały nr XVIII/118/2016 Rady Miejskiej w Koźminie Wielkopolskim z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie Gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałę nr XVIII/118/2016 Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim podjęła na sesji w dniu 31 marca 2016 r.

Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 7 kwietnia 2016 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną podjęcia ocenianej uchwały stanowi przepis art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 z późn. zm.), w myśl którego *rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 [zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie], określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.* Program taki – zgodnie z art. 11a ust. 2 tejże ustawy - 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) *obligatoryjną 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 losowych z udziałem zwierząt.*

Katalog obligatoryjnych komponentów składających się na treść programu zamyka art. 11a ust. 5 ww. ustawy, zgodnie z którym: *Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków*. Jedynym fakultatywnym elementem programu dopuszczonym przez ustawodawcę jest plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 ww. ustawy).

Użycie w art. 11a ust. 2 ww. ustawy zwrotu "obejmuje" oraz w ust. 5 „zawiera” oznacza, że wszystkie wskazane w delegacji ustawowej elementy programu muszą zostać w programie określone. Jeśli bowiem ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak oznacza niewypełnienie przez przedmiotową uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Jednocześnie nie wolno w uchwale podejmowanej na podstawie art. 11a ww. ustawy zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść przepisu upoważniającego. Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.; dalej: „Konstytucja RP”) w art. 94 przyznała organom samorządu terytorialnego kompetencję do ustanawiania - na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie - aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów. Zobligowała także organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r.; sygn. akt II OSK 2058/11).

Odnosząc powyższe do postanowień ocenianej uchwały stwierdzić należy, iż regulacje zawarte w § 7 i § 10 *Gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt* (załącznik do uchwały) wykraczają poza zakres spraw, które może obejmować program uchwalany na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt.

W § 7 załącznika do badanej uchwały Rada postanowiła, iż *zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom Gminy w odniesieniu do zwierząt domowych realizowane jest poprzez: 1) nałożenie na właścicieli psów bezwzględnego obowiązku wyprowadzania psów na smyczy, a w przypadku psów należących do ras agresywnych, mieszkańców tych ras, oraz psów zachowujących się agresywnie w kontakcie z obcymi – także obowiązku prowadzenia na terenach publicznych psa w kagańcu; 2) egzekwowanie we współpracy z Inspekcją Weterynaryjną obowiązku corocznego szczepienia psów przeciwko wściekliznie; 3) wypełnianie obowiązków zawartych w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Koźmin Wielkopolski*.

Żaden z przepisów art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, wyznaczających zakres przedmiotowy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, nie upoważnia rady gminy do uregulowania w tymże programie kwestii dotyczących *zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców gminy w odniesieniu do zwierząt domowych*, w tym poprzez nałożenie obowiązków na właścicieli takich zwierząt. Kwestionowany przepis § 7 załącznika do uchwały Rada uchwaliła zatem z przekroczeniem swojej kompetencji, naruszając w sposób istotny przepisy art. 11a ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 2, 3 i 5 ustawy o ochronie zwierząt.

Organ nadzoru podkreśla, że rada gminy może nałożyć na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązki mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, jednak zapisy w tym zakresie winny być przedmiotem odrębnej uchwały - regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, uchwalonego na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z kolei w § 10 załącznika do uchwały Rada przyjęła, iż *w przypadku wtargnięcia na teren gminy dzikiego zwierzęcia, które mogłoby stwarzać zagrożenia dla mieszkańców i wymagające specjalistycznego sprzętu do jego ubezwładnienia, załadunku i transportu, podjęte zostaną działania adekwatne do zagrożenia*. Przepisy art. 11a ustawy o ochronie zwierząt nie zawierają upoważnienia dla rady gminy do objęcia przedmiotowym programem jakichkolwiek zasad postępowania w odniesieniu do zwierząt dzikich. Zatem i w tym przypadku stwierdzić należy rażące naruszenie prawa polegające na

przekroczeniu przez Radę zakresu upoważnienia wynikającego z przepisów art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności kwestionowanego przepisu.

Ponadto organ nadzoru, na podstawie art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, wskazuje, że postanowienie § 9 ust. 1 załącznika do badanej uchwały zostało wydane z naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt.

Z powołanego przepisu ustawy wprost wynika, że *wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich* jest jednym z obligatoryjnych elementów programu. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 12 września 2014 r. (sygn. akt II SA/Po 593/14) *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 wylapywaniu, jak również zapewnieniu opieki nad zwierzętami uczestniczącymi w zdarzeniach drogowych, 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 gospodarstwa rolnego, jak również podmiotu zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. (...) ustawa przewiduje krótki, bo 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.*

Rada w ocenianym programie nie wskazała gospodarstwa rolnego w taki sposób, jak wymaga tego przepis art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt (tj. nie określiła adresu gospodarstwa czy też innych danych umożliwiających jego identyfikację, umiejscowienie). W § 9 ust. 1 załącznika do uchwały stwierdza się jedynie, że *Gmina Koźmin Wielkopolski posiada zawartą umowę współpracy z właścicielem gospodarstwa rolnego, które zapewni miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich oraz odebranych na podstawie decyzji administracyjnych wydanych przez Burmistrza Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski*. Uwzględniając jednak fakt, iż Gmina posiada stosowną umowę, zapewniając w ten sposób sprawną realizację omawianego zadania, organ nadzoru uznaje, iż wskazane uchybienie ma charakter nieistotnego naruszenia prawa.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie: 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