



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 13 kwietnia 2018 r.

Poz. 3451

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.160.2018.8 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 12 kwietnia 2018 r.

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

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr XL/541/18 Rady Gminy Dopiewo z dnia 26 marca 2018 roku w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Dopiewo w 2018 r. - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Uchwałą nr XL/541/18 z dnia 26 marca 2018 roku Rada Gminy Dopiewo uchwaliła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dopiewo w 2018 roku.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 29 marca 2018 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.) - zwanej dalej „u.s.g.” - oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1840 ze zm.) - zwanej dalej „u.o.z.”

#### **Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały, stwierdził co następuje:**

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 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 364/098, CBOSA).

W myśl art. 11 ust. 1 u.o.z. zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Realizacja tego obowiązku następuje m.in. w drodze uchwalenia, corocznie do dnia 31 marca, programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a ust. 1 u.o.z.). Program ten, w myśl art. 11a ust. 2 u.o.z., reguluje w szczególności kwestie związane z:

- 1) zapewnieniem bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt;
- 2) opieką nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie;
- 3) odławianiem bezdomnych zwierząt;
- 4) obowiązkową sterylizacją albo kastracją zwierząt w schroniskach dla zwierząt;

- 5) poszukiwaniem właścicieli dla bezdomnych zwierząt;
- 6) usypianiem ślepych miotów;
- 7) wskazaniem gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich;
- 8) zapewnieniem całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt;
- 9) wskazaniem wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków (art. 11a ust. 5 u.o.z.).

Dodatkowo program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt może obejmować plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3a u.o.z.)

W ocenie organu nadzoru taka regulacja obowiązującej normy prawnej oznacza, że program ten musi ustalać co najmniej wszystkie wymienione w art. 11a ust. 2 u.o.z. elementy, w tym wskazywać podmioty wykonujące zadania ustalone w programie. W programie należy zatem wskazywać nie tylko konkretne gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, ale również konkretne schronisko dla zwierząt, w którym gmina zapewnia miejsce dla bezdomnych zwierząt, konkretny podmiot zajmujący się odławianiem bezdomnych zwierząt, konkretne schronisko dla zwierząt dokonujące obligatoryjnej sterylizacji i kastracji zwierząt, konkretny podmiot, który będzie realizował zadanie związane z usypianiem ślepych miotów oraz konkretny podmiot zobowiązany do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. W konsekwencji uznać należy, że chociaż w § 3 pkt 6 uchwały znajduje się zapis „*weterynarz Jarosław Paryzek, zapewniający całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń losowych z udziałem zwierząt*” to nie został

on w jakikolwiek sposób skonkretyzowany poprzez podanie adresu przychodni weterynaryjnej, w której miałyby nastąpić udzielanie tych świadczeń. W ocenie organu nadzoru powyższe uchybienie niewątpliwie stanowi istotne naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z., skutkujące unieważnieniem przedmiotowej uchwały.

Obowiązkiem Gminy Dopiewo jest także zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Stosownie do definicji legalnej zawartej w art. 4 pkt 25 u.o.z. schroniskiem dla zwierząt jest miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r. poz. 1539, z 2015 r. poz. 266 i 470, z 2016 r. poz. 1605 oraz z 2017 r. poz. 1521). Funkcjonowanie w systemie prawnym definicji legalnej schroniska oznacza, że za każdym razem, gdy w art. 11a ust. 2 u.o.z. ustawodawca odnosi się do schroniska, należy rozumieć to pojęcie przez pryzmat

art. 4 pkt 25 u.o.z. Jednocześnie ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt określa nie tylko wymagania weterynaryjne dla podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla zwierząt, ale dodatkowo działalność taka jest traktowana jako działalność nadzorowana. W myśl art. 5 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt podjęcie działalności nadzorowanej w zakresie prowadzenia schroniska jest dozwolone po uprzednim zgłoszeniu w formie pisemnej zamiaru jej prowadzenia powiatowemu lekarzowi weterynarii właściwemu ze względu na przewidywane miejsce jej prowadzenia. Po otrzymaniu zgłoszenia zamiaru prowadzenia schroniska powiatowy lekarz weterynarii wydaje decyzję o nadaniu podmiotowi zgłaszającemu weterynaryjny numer identyfikacyjny (art. 5 ust. 9 tej ustawy). Tymczasem z treści uchwalonego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Dopiewo w 2018 roku wynika, że zwierzętom tym zagwarantowane zostało miejsce w Przytulisku dla zwierząt prowadzonym przez Zakład Usług Komunalnych w Dopiewie przy składowisku odpadów w Dopiewie, które jednocześnie sprawować ma opiekę nad tymi zwierzętami oraz zapewnić sterylizację lub kastrację zwierząt przebywających w przytulisku. W ocenie organu nadzoru zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w przytulisku nie spełnia wymogu zapewnienia tego miejsca w schronisku dla zwierząt. Przytulisko nie tylko nie musi spełniać norm i wymagań weterynaryjnych przewidzianych dla prowadzenia schroniska dla zwierząt ale również ustawa

o ochronie zwierząt nie posługuje się pojęciem „przysiliska” oraz nie określa żadnych warunków prowadzenia takiego miejsca.

W orzecznictwie podkreśla się, że wykładnia celowościowa przepisu art. 11a u.o.z., który należy interpretować w powiązaniu z art. 11 u.o.z., 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 tej normy winna zawierać wskazanie podmiotu zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt jak i schroniska dla zwierząt, które będzie realizowało poszczególne zadania programu. Należy podkreślić, że 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 także ze skróceniem realnego czasu podejmowania działań

w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt zgodnie z planem uchwalonym w danym roku (por. wyrok WSA w Poznaniu

z dnia 12 września 2014 roku, II SA/Po 593/14; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2015 roku, II SA/Wr 631/14; wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 roku, II OSK 37/13, CBOSA).

Postanowienia uchwały XL/541/18 z dnia 26 marca 2018 roku Rady Gminy Dopiewo w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Dopiewo w 2018 roku, jako aktu prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, nie mogą być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Naruszenie tego wymogu będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. wyrok NSA z dnia 30 września 2009 roku, II OSK 1077/09, CBOSA). Dodatkowo, w ocenie organu nadzoru, brak chociażby jednego z obligatoryjnych elementów uchwały wskazanych w art. 11a ust. 2 u.o.z., skutkować musi nieważnością całej uchwały, jako niezgodnej i nie realizującej wymogu tej normy.

Mając na uwadze powyższe wydanie niniejszego rozstrzygnięcia jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za moim pośrednictwem

do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann