



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 24 kwietnia 2020 r.

Poz. 3588

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.256.2020.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 23 kwietnia 2020 roku

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XVI/121/2020 Rady Gminy Grodziec z dnia 23 marca 2020 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 marca 2020 r. Rada Gminy Grodziec podjęła uchwałę nr XVI/121/2020 w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 11a ust. 1-5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 122) i art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2019 r. poz. 506)”.
Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 26 marca 2020 r.

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

Podstawę prawną uchwalenia „Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Grodziec” stanowił art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2019 r. poz. 122 ze zm. – zwanej dalej „ustawą”), zgodnie z którym rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, tj. zapobiegania bezdomności zwierząt, zapewnienia im opieki oraz ich wyłapywania określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W art. 11a ust. 2 ustawy, ustawodawca zawarł katalog zagadnień, które rada gminy, podejmując uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności, powinna szczegółowo określić w programie. Zgodnie z nim, program 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.

Przedmiotowy program, uchwalony na podstawie art. 11a ustawy, musi formułować postanowienia w granicach upoważnienia ustawowego regulując kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Brak jednego z tych elementów stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W § 4 ust. 1 Programu (stanowiącego załącznik do uchwały nr XVI/121/2020) Rada Gminy Grodziec postanowiła, iż „ograniczanie populacji bezdomnych zwierząt następuje poprzez ich sterylizację i kastrację w schroniskach dla zwierząt, a także poprzez usypianie ślepych miotów, które wykonują służby weterynaryjne”. Zgodnie zaś z ustępem 6 tego paragrafu „jeżeli właściciel psa lub kota stwierdzi, że nie jest w stanie zapewnić opieki zwierzętom, które mają się w najbliższym czasie urodzić, w szczególności gdy we własnym zakresie nie może prowadzić działań mających na celu umieszczenie tych zwierząt u osób trzecich, może zwrócić się do zakładu weterynaryjnego działającego na terenie Gminy o usypienie ślepego miotu psów lub kotów”. W ustępie 8 tego paragrafu rada określiła natomiast zasady odpłatności za dokonanie usypienia ślepych miotów (dofinansowania). Z analizy wyżej wymienionych przepisów wynika, iż rada w przedmiotowym Programie uregulowała usypianie ślepych miotów zwierząt, które posiadają właściciela. Tymczasem podstawowym obowiązkiem rady było uregulowanie kwestii usypiania ślepych miotów zwierząt bezdomnych, ich bowiem dotyczy Program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności. Tym samym rada nie wypełniła delegacji ustawowej, która wynika z treści art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Na marginesie organ nadzoru wskazuje, iż w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt powinien również zostać wyraźnie wskazany podmiot wykonujący zabiegi usypiania ślepych miotów. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18, uznał, iż: „ (...) w uchwale (...), nie uregulowano w sposób kompleksowy problemu usypiania ślepych miotów. Znajdujące się w Programie postanowienia w tym zakresie mają charakter ogólnikowy. Rada Gminy w zaskarżonej uchwale nie wskazała podmiotu realizującego zadanie wynikające z art. 11a ust. 2 pkt 6. W § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały ustaliła, że usypianie ślepych miotów może nastąpić wyłącznie przez lekarza weterynarii na pisemny wniosek właściciela. Jednakże w kwestionowanym przepisie nie wskazano konkretnego lekarza, który będzie realizował to zadanie”.

Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy wymagane jest również zawarcie w programie regulacji dotyczącej zapewnienia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. W omawianej uchwale Rada Gminy Grodziec tego obowiązku nie wypełniła w sposób prawidłowy. Rada zamieściła w § 6 i 7 Programu następujące zapisy dotyczące opieki nad wolno żyjącymi kotami: „Sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie, Urząd realizuje poprzez gminne służby komunalne. Dokarmianie wolno żyjących kotów odbywa się w miejscach wydzielonych”. W ocenie organu nadzoru powyższe unormowania mają charakter zbyt ogólnikowy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 31 stycznia 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1065/18 wskazał, iż program opieki nad zwierzętami bezdomnymi nie może być zbyt ogólnikowy i jedynie ograniczać się do powtórzenia regulacji ustawowej. Jak dalej wskazano, z brzmienia art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt wynika, że rada gminy powinna określić zawsze sposób dokarmiania wolno żyjących kotów oraz inne aspekty opieki nad tymi zwierzętami, które w ocenie organu jednostki samorządu terytorialnego wymagają regulacji. Wykonanie zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 2 ww. ustawy powinno mieć charakter realny, a zatem nie może sprowadzać się do powtórzenia wytycznych ustawodawcy. Rada gminy ma obowiązek skonkretyzowania tego postanowienia przez wskazanie

działań, jakie zostaną podjęte, by osiągnąć cel oznaczony w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Zbyt ogólne określenie ww. kwestii przekłada się na wadliwość takiego Programu. Kwestia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, została zaliczona do elementów obligatoryjnych rozważanej uchwały. Nieuregulowanie albo nieprawidłowe uregulowanie tego zagadnienia jest zatem wadą istotną uchwały. W przedmiotowej uchwale rada całą opiekę nad wolno żyjącymi kotami ograniczyła jedynie do ich dokarmiania. Z treści art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy wynika natomiast, iż dokarmianie powinno być jednym z elementów opieki nad wolno żyjącymi kotami. Nadto organ nadzoru wskazuje, iż rada nie określiła żadnych procedur związanych z powyższą kwestią. Brak jest m.in. wskazania kto i w jaki sposób oraz jak często będzie dokonywał dokarmiania kotów. Zapis dotyczący realizacji tego zadania przez gminne służby komunalne należy zaś uznać za nieprecyzyjny. Nie wiadomo bowiem którym służbom komunalnym to zadanie zostało powierzone.

Z tych samych względów, w ocenie organu nadzoru, zapisy dotyczące odławiania bezdomnych zwierząt również należy uznać za zbyt ogólne. Rada nie wskazała bowiem jakiejkolwiek procedury dotyczącej odławiania zwierząt bezdomnych. Nie podano bowiem kto, w jaki sposób i komu dokonuje zgłoszenia w razie zaistnienia potrzeby odłowienia zwierzęcia. Zapis dotyczący realizacji tego zadania również przez gminne służby komunalne należy zaś uznać za nieprecyzyjny. Nie wiadomo bowiem którym służbom komunalnym to zadanie zostało powierzone.

W § 8 ust. 1 Programu rada postanowiła, iż w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich odebranych właścicielowi w związku z naruszeniem przepisów Ustawy, Wójt w drodze obwieszczenia publikowanego na stronach internetowych Urzędu oraz w sposób zwyczajowo przyjęty, wskazuje gospodarstwo rolne, z którym Gmina współpracuje na zasadach odrębnych, w którym zwierzęta te mają zostać lub zostały umieszczone. W tym miejscu należy wyjaśnić, iż gospodarstwo rolne, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, wskazywane jest w przedmiotowym programie w celu zapewnienia miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia analiza art. 11a ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 ustawy. Zgodnie z definicją przyjętą przez ustawodawcę, przez „zwierzęta bezdomne” rozumie się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały (art. 4 pkt 16 ustawy). Z kolei w art. 7 ustawy została przewidziana instytucja odebrania zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy zwierzę traktowane w sposób określony w art. 6 ust. 2 może być czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce pobytu zwierzęcia i przekazane: 1) schronisku dla zwierząt, jeżeli jest to zwierzę domowe lub laboratoryjne, lub 2) gospodarstwu rolnemu wskazanemu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jeżeli jest to zwierzę gospodarskie, lub 3) ogrodowi zoologicznemu lub schronisku dla zwierząt, jeżeli jest to zwierzę wykorzystywane do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych lub utrzymywane w ogrodach zoologicznych. Z powyższego wynika, iż zwierzę czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi w trybie art. 7 ustawy nie stanowi zwierzęcia bezdomnego w rozumieniu przywołanej definicji ustawowej. Wskazanie gospodarstwa rolnego, w którym umieszczone ma być zwierzę gospodarskie odebrane czasowo właścicielowi lub opiekunowi - z woli ustawodawcy wyrażonej wprost w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy - należy do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), nie zaś do rady gminy. Ponadto, przekazanie takiego zwierzęcia, nastąpić może jedynie za zgodą podmiotu, któremu zwierzę ma być przekazane (art. 7 ust. 1b ustawy), a w przypadku braku zgody lub wystąpienia innych okoliczności uniemożliwiających przekazanie zwierzęcia podmiotom, o których mowa w ust. 1, zwierzę może zostać nieodpłatnie przekazane innej osobie

prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej albo osobie fizycznej, która zapewni mu właściwą opiekę (art. 7 ust. 1c ustawy). Ustawodawca regulując w art. 7 ustawy tryb postępowania w przypadku czasowego odebrania zwierzęcia w drodze decyzji administracyjnej, nie upoważnił rady gminy do jakiegokolwiek modyfikacji tychże postanowień. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Grodziec nie wypełniła w sposób prawidłowy dyspozycji z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Odnosząc powyższe do badanej uchwały należy uznać, iż zapis § 8 ust. 1 Programu nie dotyczy kwestii, o której mowa w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy tj. wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, nie dotyczy on bowiem zwierząt bezdomnych.

Organ nadzoru wskazuje również, iż jednym z obligatoryjnych elementów Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi jest zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Tymczasem Rada Gminy Grodziec w § 8 ust. 2 Programu wskazała jedynie, iż „Wójt podpisuje umowę z zakładem weterynaryjnym prowadzącym działalność na terenie Gminy w celu zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, jakie będą miały miejsce w granicach administracyjnych Gminy”. Jak natomiast wynika z treści § 1 pkt 8, który to paragraf zawiera swoisty słowniczek pojęć, pod pojęciem „zakład weterynaryjny” należy rozumieć Gabinet Weterynaryjny „Usługi weterynaryjne” lek. wet. Grzegorz Głąb ul. Targowa 2A, 62-580 Grodziec. Z konstrukcji tego przepisu wynika zatem jedynie jaki podmiot i z kim podpisuje umowę na usługi weterynaryjne, brak jest jednak wypełnienia delegacji ustawowej w zakresie w jakim gmina została zobowiązana do uregulowania kwestii zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

W niniejszej sprawie zasadnym jest także powołanie się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 września 2016 r. sygn. akt II SA/Kr 398/16, w myśl którego „Organ podejmując uchwałę w przedmiocie Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w art. 11a ust. 2 i ust. 5 u.o.z. Jest on zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie tego obowiązku musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ta bowiem musi zawierać wszystkie elementy wskazane w ustawie”.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

Pouczenie

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

Wójt Gminy Grodziec