



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 4 maja 2020 r.

Poz. 3807

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.254.2020.20**

#### **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 XIX/116/2020 Rady Gminy w Kole z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Koło na 2020 rok - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 27 marca 2020 r. Rada Gminy w Kole podjęła uchwałę nr XIX/116/2020 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Koło na 2020 rok.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. 2019 r. poz. 122 z późn. zm.)”.

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

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

Podstawę prawną do uchwalenia rocznego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stanowi art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 122 ze zm.), dalej jako „ustawa”, zgodnie z którym rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 (tj. obowiązek 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 treści art. 11a ust. 2 ustawy zawarty został katalog zagadnień, które rada gminy podejmując uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności, powinna

szczegółowo określić w przedmiotowym programie. Zgodnie z przywołanym powyżej przepisem, 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. Ponadto stosownie do treści art. 11a ust. 5 ustawy, program ten zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Rada, przyjmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt, nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w treści art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy. Rada jest zobowiązana 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 września 2016 r., sygn. akt: II SA/Kr 398/16). W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na "wykonawczy", konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i stąd też taki charakter programu nie będzie zachowany jeśli nie zostaną w nim wskazane konkretne podmioty realizujące te zadania. Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia realizację zadań wynikających z programu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt: II OSK 1754/18). Identyczny pogląd wyraził także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 16 października 2019 r., sygn. akt: II SA/Bd 605/19, zgodnie z którym: „Program winien regulować kwestię usypiania ślepych miotów w sposób konkretny i jednoznaczny. Nie powinno być przede wszystkim wątpliwości co do tego, jaki podmiot konkretnie oznaczony i pod jakim adresem podmiot upoważniony jest do przeprowadzania zabiegów związanych z kwestią opisaną powyżej. Akt prawa miejscowego winien bowiem realizować w tym także zakresie określenie przez radę gminy konkretnego trybu, w którym przedmiotowa kwestia została na terenie gminy uregulowana”.

W świetle powyższego, Rada Gminy w Kole powinna w sposób wyczerpujący uregulować zakres spraw wynikający z delegacji ustawowej. Z istoty pojęcia aktu prawa miejscowego wynika, aby regulacje w nim zawarte były jasne i precyzyjne, a także w sposób kompleksowy wypełniające delegację ustawową. Tymczasem rada nie wskazała w Programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Koło na 2020 rok, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały nr XIX/116/2020 Rady Gminy Koło z dnia 27 marca 2020 r. (dalej jako „Program”) konkretnego podmiotu, który realizuje zadania w postaci usypiania ślepych miotów (§ 7 pkt 2 Programu), postanawiając w tym zakresie, iż usypianie ślepych miotów realizowane jest „u lekarza weterynarii, z którym Gmina Koło ma podpisaną umowę w zakresie opieki weterynaryjnej zwierząt bezdomnych”. Jedyne w stosunku do zwierząt bezdomnych odłowionych z terenu gminy Koło rada postanowiła w § 7 pkt 1 Programu, iż usypianie ślepych miotów realizowane jest w schronisku wskazanym w programie. Rada nie określiła również podmiotu wykonującego zabiegi sterylizacji i kastracji, wskazując w § 5 pkt 2 Programu, iż zabiegi sterylizacji i kastracji wykonywane będą „przez lekarza weterynarii, z którym Gmina Koło ma podpisaną umowę w zakresie opieki weterynaryjnej zwierząt bezdomnych”. Natomiast w stosunku do zwierząt odłowionych z terenu gminy Koło ww. zabiegi przeprowadzane będą w schronisku określonym w Programie (§ 5 pkt 1 Programu).

Rada nie zawarła w ocenianej uchwale szerszej regulacji w zakresie odławiania bezdomnych zwierząt poprzez określenie podstawowej procedury postępowania w przypadku wystąpienia konieczności odłowienia bezdomnego zwierzęcia - tj. kto, komu i gdzie powinien zgłosić taki fakt (§ 4 Programu).

Stosownie do treści 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 tego obowiązku nie wypełniła w sposób prawidłowy. Rada wprawdzie zamieściła w § 3 Programu zapis dotyczący opieki nad wolno żyjącymi kotami, jednakże w ocenie organu nadzoru, wskazana regulacja ma charakter zbyt ogólnikowy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 31 stycznia 2019 r., sygn. akt: IV SA/Po 1065/18, zajął stanowisko, według którego 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 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 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.

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 nadawaniem 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. akt: II SA/Wr 631/14).

Ponadto w badanej uchwale rada przekroczyła zakres przyznanego jej mocą ustawy upoważnienia. Rada w § 4 pkt 7 Programu postanowiła, iż „W przypadku ustalenia właściciela zwierzęcia jego wydawanie odbywać się będzie odpłatnie. Właściciel zwierzęcia pokrywa w tym przypadku, koszty związane z wyłapaniem, transportem do schroniska, utrzymaniem oraz zapewnieniem opieki weterynaryjnej w wysokości wydatków poniesionych przez Gminę”. Tymczasem stosownie do treści art. 11a ust. 5 zdanie drugie ustawy, koszty realizacji programu ponosi gmina. Ustawodawca nie przewiduje żadnej formy uczestniczenia właściciela lub opiekuna zwierzęcia w ponoszeniu tych kosztów. Regulacja przyjęta przez radę pozostaje zatem w sprzeczności z przytoczonym przepisem. Skoro bowiem wolą ustawodawcy było obciążenie gminy obowiązkiem ponoszenia kosztów realizacji programu - powyższe oznacza, że gmina zobowiązana jest do pokrycia całości tych kosztów. Finansowanie wszystkich działań, do których odnoszą się zapisy programu zapewnia zatem z mocy ustawy gmina. Ustawodawca wprost stwierdził, iż koszty realizacji programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt ponosi gmina, dlatego też umieszczenie w programie przepisów nakładających na właściciela zwierzęcia obowiązek zwrotu kosztów transportu czy przetrzymywania należy uznać za sprzeczne z obowiązującym prawem. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt: IV SA/Po 1065/18.

Końcowo organ nadzoru zauważa, że podział § 4 Programu na punkty, zamiast na ustępy, nie jest zgodny z zasadami techniki prawodawczej określonymi w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Przepis § 124 załącznikado ww. rozporządzenia stanowi, iż: „Podstawową jednostką redakcyjną rozporządzenia jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret”. Na podstawie § 143 załącznika do ww. rozporządzenia przywołany przepis ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Wskazać należy, iż błędne oznaczenie jednostek redakcyjnych wpływa negatywnie na czytelność przepisów uchwały.

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 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 w Kole

Wójt Gminy Koło