



Poznań, dnia 13 maja 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.304.2021.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność § 11 ust. 1 w zakresie zwrotu: „i przebywającym w złych warunkach” oraz § 12 ust. 6 załącznika do uchwały nr 295/XXX/21 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Ślesin - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 marca 2021 r. Rada Miejska Gminy Ślesin podjęła uchwałę nr 295/XXX/21 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Ślesin, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy program stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Program”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) art. 11a ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r., poz. 638)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 13 kwietnia 2021 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 364/98; opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, zwanej dalej „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 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Uchwała została podjęta w oparciu o przepis art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638), zwanej dalej „ustawą”, zgodnie z którym rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 (tj. obowiązek zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom 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 zawarty został katalog zagadnień, które rada gminy, podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, powinna szczegółowo określić w tym programie. Zgodnie z powołanym przepisem: „Program, o którym mowa w ust. 1, 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 może także obejmować „plan znakowania zwierząt w gminie” (ust. 3) oraz „plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają” (ust. 3a). Ponadto, stosownie do treści art. 11a ust. 5 ustawy: „Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina”.

W orzecznictwie podkreśla się, że skuteczna realizacja zadań wskazanych w art. 11a ustawy 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 ustawy (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 787/18; CBOSA).

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że Program zawiera postanowienia wykraczające poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 11a ustawy, jak również pozostające w sprzeczności z innymi przepisami ustawy.

W myśl § 11 ust. 1 Programu: „Gospodarstwo rolne położone w miejscowości Grabowe 2, 62-511 Kramsk przyjmuje i zapewnia opiekę bezdomnym i przebywającym w złych warunkach zwierzętom gospodarskim z terenu miasta i gminy Ślesin”. W ocenie organu nadzoru regulacja ta w części obejmującej zwrot: „i przebywającym w złych warunkach” wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 11a ust. 1 i ust. 2 pkt 7 ustawy.

Należy wyjaśnić, iż gospodarstwo rolne, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, wskazywane jest w celu zapewnienia miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia analiza treści 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).

Brak jest natomiast podstaw prawnych, aby rada gminy wskazywała w przedmiotowym programie gospodarstwo rolne w celu zapewnienia w nim miejsca dla zwierząt gospodarskich „przebywającym w złych warunkach”. Traktowanie w ten sposób zwierzęcia może zostać uznane za przejaw znęcania się nad nim (w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy), co stanowi podstawę wszczęcia procedury 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 (m.in. utrzymywane w niewłaściwych warunkach bytowania) 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. Co więcej, 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).

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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.

Podsumowując, przepis § 11 ust. 1 Programu, w zakresie, w jakim wskazuje gospodarstwo rolne, które przyjmuje i zapewnia opiekę „przebywającym w złych warunkach” zwierzętom gospodarskim, przekracza zakres upoważnienia zawartego w art. 11a ustawy. Jednocześnie rada - nie będąc do tego upoważnioną przez ustawodawcę - wkroczyła w kompetencje wójta określone w art. 7 ustawy. Uchybienie to stanowi istotne naruszenie prawa i uzasadnia stwierdzenie nieważności § 11 ust. 1 Programu w części obejmującej wadliwy zwrot.

W § 12 ust. 6 Programu postanowiono: „W przypadkach ustalenia właściciela poszkodowanych w zdarzeniach drogowych zwierząt, właściciel zobowiązany jest do zwrócenia Gminie poniesionych kosztów leczenia i przeprowadzonej akcji ratunkowej”. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa regulacja również została wydana z rażącym naruszeniem prawa, skutkującym jej nieważnością.

Z art. 11 ust. 1 ustawy wynika, że zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest uchwalany przez radę gminy w celu wypełnienia powyższego obowiązku (art. 11a ust. 1 ustawy). Jednocześnie ustawodawca wprost zastrzega, że koszty realizacji przedmiotowego programu ponosi gmina (art. 11a ust. 5 zdanie drugie ustawy). W ocenie organu nadzoru omawiany przepis Programu został umieszczony wbrew jednoznaczному brzmieniu art. 11a ust. 5 zdanie drugie ustawy. Jak wyjaśnił WSA w Kielcach w uzasadnieniu do wyroku z dnia 10 kwietnia 2019 r. (sygn. akt II SA/Ke 44/19; CBOSA): „W ustawie o ochronie zwierząt nie przewidziano możliwości przerzucenia albo zwrotu w trybie administracyjnym takich kosztów ani w całości, ani w części na właściciela zwierzęcia uznanego za bezdomne. Pogląd ten zasadny jest tym bardziej, jeśli weźmie się pod uwagę art. 7 ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt, formułujący możliwość obciążenia kosztami utrzymania zwierzęcia właściciela, od którego zwierzę czasowo odebrano. Nie oznacza to, że gmina nie może dochodzić od właściciela zwrotu świadczenia (dochodzenie takich należności może odbywać się jednak tylko na drodze postępowania cywilnego). Natomiast właściwą podstawą do rozstrzygnięcia o kosztach wyłapania i umieszczenia w schronisku zwierzęcia, które zostało pozostawione bez należytej opieki nie może być akt prawa miejscowego, ponieważ może on być wydany wyłącznie w takim zakresie, jaki przewiduje ustawa. W ustawie o ochronie zwierząt brak jest zaś stosownej regulacji umożliwiającej gminie przyjęcie w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt jakichkolwiek zasad związanych ze zwrotem kosztów, które gmina poniosła w związku z realizacją programu”.

Powyższy pogląd, w ocenie organu nadzoru, należy odnieść także do obowiązku gminy zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Wskazana materia stanowi obligatoryjny element programu opieki nad zwierzętami

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

bezdolnymi oraz zapobiegania bezdolności zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy), a zatem koszty jego realizacji także w tym zakresie ponosi gmina (art. 11a ust. 5 zdanie drugie ustawy).

W tym stanie rzeczy, 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 w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miejska Gminy Ślesin
Burmistrz Miasta i Gminy Ślesin

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117