

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

### Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.52.2020.ACze

z dnia 2 kwietnia 2020 r.

Rada Miejska w Świebodzinie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVI/237/2020 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 28 lutego 2020 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Świebodzin na 2020 rok., w części określonej w:

- § 2 ust. 1 pkt 4 w zakresie słów „*psów i kotów*”;
- § 7 ust. 3 i ust.4;
- § 10 ust. 1 w zakresie słów: „*takich jak: świnie, bydło, ptactwo hodowlane, i drobne zwierzęta gospodarskie*”;
- § 10 ust. 2 i ust 3 ,

załącznika do uchwały zatytułowanego "Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Świebodzin na 2020 rok"

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 lutego 2020 r. Rada Miejska w Świebodzinie podjęła uchwałę w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Świebodzin na 2020 rok. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019r. poz. 506 z późn. zm.) oraz art. 11 a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019r. poz. 122 z późn. zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 marca 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa w wyżej wymienionym zakresie.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 tej ustawy, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W art. 11a ust. 2 ustawa stanowi zaś, że 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.

Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 ustawy). Program może obejmować również plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11 ust. 3a). Zgodnie z 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.

Ustawa wprowadza zatem ściśle określone wymogi co do treści programu, przy czym należy mieć na względzie, że stanowią one jednocześnie swoiste wytyczne co do sposobu, w jakim gmina ma realizować powierzone jej zadania z zakresu zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom i ich wyłapywania (w oparciu o art. 11 ust. 1 ustawy) oraz podejmowania działań na rzecz ochrony zwierząt (na podstawie art. 1 ust. 3).

Jak wynika z powyższych przepisów, dają one gminie szerokie upoważnienie, co do zakresu regulowanej materii. Nie można jednak na tej podstawie wyprowadzić wniosku, iż zakres prowadzonych regulacji może być w pełni dowolny.

Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru wskazuje iż zapis § 7 ust. 3 i ust. 4 Programu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, w którym Rada postanowiła że:

" 3. Odławianie zwierząt bezdomnych może być prowadzone za pomocą specjalistycznego sprzętu, który nie będzie stwarzał zagrożenia dla życia i zdrowia wyłapanych zwierząt, a także nie będzie zadawał im cierpienia.

4. Sprzęt oraz środki do przewozu powinny spełniać warunki określone w Ustawie o ochronie zwierząt.", narusza prawo.

W ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw do wprowadzenia w podjętej uchwale, kwestionowanych wyżej postanowień. Takie działanie Rady stanowi istotne naruszenie przepisu art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, który nie upoważnia rady gminy, mimo wprowadzenia przez ustawodawcę katalogu otwartego, co do przedmiotu regulacji, do regulowania ww. kwestii.

Zgodnie bowiem z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U z 1998 r., Nr 116 poz.753), organ gminy może zawrzeć umowę na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych z podmiotem prowadzącym schronisko lub przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej. Natomiast § 5 ust. 2 ww. rozporządzenia stanowi iż umowa, o której mowa w ust. 1, powinna zawierać w szczególności: 1) wskazanie urządzeń i środków, przy których pomocy zwierzęta będą wyłapywane, 2) określenie środków do przewozu zwierząt, 3) zapewnienie, w razie potrzeby, pomocy lekarsko-weterynaryjnej, 4) wskazanie miejsca przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska. Są to zatem regulacje umowne, do których określenia uprawniony jest

Burmistrz Świebodzina, jako organ wykonujący program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt. Treść umowy pomiędzy stronami podlega regułom prawa cywilnego, a podmiot zewnętrzny, jakim jest Rada Miejska, nie ma podstaw prawnych do wpływania na jej treść. W tym miejscu, należy wskazać na stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który w wyroku z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt: II SA/Wr 745/06, stwierdził iż: „Narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej.”

Zgodnie z przyjętym stanowiskiem judykatury (m.in. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt: II SA/Wr 521/06) przyznana radzie gminy kompetencja nie oznacza dowolności. Podejmując zatem akt normatywny organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia wynikającego z ustawy.

Za sprzeczne z prawem należy uznać zapisy § 2 ust. 1 pkt 4 programu, w zakresie słów „psów i kotów”. Rada w ww. przepisie wskazała jako cel Programu zapobiegania bezdomności zwierząt, "zmniejszenie populacji bezdomnych zwierząt i zapobieganie zwiększaniu się populacji zwierząt bezdomnych przez kastrację i sterylizację psów i kotów oraz usypianie ślepych miotów". Tymczasem w ocenie organu nadzoru, Rada nie może ograniczać sterylizacji i kastracji zwierząt bezdomnych tylko do psów i kotów. Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 4 sterylizacji albo kastracji w schronisku podlegają wszystkie zwierzęta.

Organ nadzoru zwraca uwagę iż w § 10 ust. 2 i ust. 3 Programu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, Rada zawarła dodatkowe unormowania odnośnie umieszczenia zwierząt gospodarskich we wskazanym gospodarstwie rolnym. W ocenie organu nadzoru postanowienia § 10 ust. 2 i ust. 3 przedmiotowego programu zostały podjęte z naruszeniem przepisu art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt. Stosownie bowiem do treści art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt Rada w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt powinna wskazać gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Należy jednak zaznaczyć, iż przepis ten nie upoważnia organu stanowiącego do precyzowania warunków jakie muszą być spełnione by zwierzęta gospodarskie mogły być umieszczone w danym gospodarstwie rolnym.

W tym miejscu należy również wskazać iż w § 10 ust. 1 Programu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, zawarto zapis: "W celu zapewnienia miejsc dla zwierząt gospodarskich takich jak: świnie, bydło, ptactwo hodowlane, i drobne zwierzęta gospodarskie wskazuje się gospodarstwo rolne w miejscowości Borów 11, 66-200 Świebodzin.", który w części zapisu „*takich jak: świnie, bydło, ptactwo hodowlane, i drobne zwierzęta gospodarskie*” narusza art. 4 pkt 18 ustawy o ochronie zwierząt. Przepis ten stanowi, że zwierzętami gospodarskimi są te zwierzęta, o których mowa w przepisach dotyczących organizacji hodowli i ich rozrodzie. Natomiast art. 2 pkt 1 ustawy o hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz.U.2017.2132 t.j.), zawiera definicję legalną pojęcia „zwierzę gospodarskie” wymieniając w katalogu zamkniętym zwierzęta, które mogą być zaliczone do tej kategorii, tj:

- a) koniowate – zwierzęta gatunków: koń (*Equus caballus*) i osioł (*Equus asinus*),
- b) bydło – zwierzęta gatunków: bydło domowe (*Bos taurus*) i bawoły (*Bubalus bubalus*),

- c) jeleniowate – zwierzęta z gatunków: jelen szlachetny (*Cervus elaphus*), jelen sika (*Cervus nippon*) i daniel (*Dama dama*) utrzymywane w warunkach fermowych w celu pozyskania mięsa lub skór, jeżeli pochodzą z chowu lub hodowli zamkniętej, o których mowa w przepisach prawa łowieckiego, albo chowu lub hodowli fermowej,
- d) drób,
- e) świnię (*Sus scrofa*),
- f) owce (*Ovis Aries*),
- g) kozy (*Capra hircus*),
- h) pszczołę miodową (*Apis mellifera*);
- i) zwierzęta futerkowe.

Zatem, z uwagi na fakt, że ustawa o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich określa katalog zamknięty zwierząt gospodarskich, organ nadzoru kwestionuje zapis § 10 ust. 1 przedmiotowego programu w zakresie słów: "*takich jak: świnię, bydło, ptactwo hodowlane, i drobne zwierzęta gospodarskie*" jako naruszający obowiązujące prawo.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na zbyt ogólne uregulowanie kwestii usypiania ślepych miotów. W zaskarżonej uchwale regulację w tym zakresie zawiera jedynie § 8 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały, w którym postanowiono, że zadanie to będzie wykonywane celem ograniczania populacji bezdomnych zwierząt. Uchwała nie określa natomiast podmiotu mającego to zadanie wykonywać oraz trybu postępowania w tym zakresie. W konsekwencji może to powodować trudności z wykonaniem uchwały w ww. zakresie.

Organ nadzoru zwraca również uwagę, iż program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt nie powinien stanowić załącznika do uchwały. Uchwała będąca aktem prawa miejscowego może zawierać, załączniki, jednakże nie zamieszcza się w nich przepisów merytorycznych. Załącznik do uchwały powinien być zaś miejscem, w którym umieszcza się np. wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym (§ 29 w zw. z § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” t. j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

### **Pouczenie:**

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

**Z up. Wojewody Lubuskiego**

Paweł Witt

Wydział Nadzoru i Kontroli - Dyrektor  
Wydziału Nadzoru i Kontroli