

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.58.2021.AŁab

z dnia 30 kwietnia 2021 r.

Rada Miejska w Małomicach

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/169/2021 Rady Miejskiej w Małomicach z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Małomice w 2021r., w całości - jako niezgodnej z: art. 11 a ust.2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638 ze zm.)

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2021 Rada Miejska w Małomicach podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Małomice w 2021r. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 1378) i art. 11 a ust. 1, ust. 2, ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U z 2020r. poz. 638).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 kwietnia b.r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. 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 (art. 11a ust. 2). Program winien zawierać również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych kosztów (art. 11a ust. 5). Program może ponadto obejmować plan znakowania zwierząt w gminie

(art. 11a ust. 3) i plan sterylizacji lub kastracji zwierząt posiadających właścicieli (art. 11 a ust.3 a). Powołane przepisy ustawy wskazują nie tylko zagadnienia powierzone do uregulowania w programie, ale określają jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi stanowiącemu gminy.

Pomimo, że katalog komponentów programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest katalogiem otwartym, to jednak rada gminy, uchwalając taki program, nie może w nim pominąć żadnego z elementów wskazanych w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy. Prawodawca miejscowy jest 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 13 września 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 398/16).

W § 3 ust. 1 uchwały Rada wskazała, iż Gmina Małomice zapewni realizację zadań polegających na zapewnieniu bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku poprzez podpisane porozumienie międzygminne z Gminą Głogów o statusie miejskim. Bezdomne zwierzęta będą przyjmowane w ramach porozumienia do Miejskiego Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w mieście Głogów przy ul. Żukowiecka 1A, 67-200 Głogów, zwanego dalej Schroniskiem .Co prawda gmina wskazała schronisko, do którego mają trafiać zwierzęta jednak zawieranie porozumienia z inną gminą na realizację zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku w ocenie organu nadzoru nie wypełnia delegacji art. 11 a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt w kontekście zadania własnego gmin. Samo powołanie się przez radę gminy na porozumienie zawarte pomiędzy gminami bez sprecyzowania do konkretnie jakiego porozumienia odsyła program, nie może być uznane za całościowe wypełnienie delegacji ustawowej. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 listopada 2017 r., IV SA/Po 808/17, treścią art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt ustawodawca zobowiązał radę gminy do zapewnienia w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt miejsca bezdomnym zwierzętom w schronisku. Wymóg ten może być realnie spełniony wyłącznie w ten sposób, że w programie powinno być wskazane konkretne schronisko dla zwierząt z podaniem jego nazwy i adresu, zapewniające miejsce bezdomnym zwierzętom z terenu gminy. Nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której wypełnienie obowiązku wynikającego z art. 11a ust 2 pkt 1 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt uzależnione będzie od ewentualnego podpisania umowy z również nieokreślonym w tym programie schroniskiem dla zwierząt (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. II SA/Op 247/14). W orzecznictwie sądów administracyjnych trafnie wywodzi się, że: „To na etapie opracowywania projektu uchwały wójt /burmistrz winien zawrzeć stosowną umowę ze schroniskiem, które po uchwaleniu planu będzie realizowało powierzone mu zadanie ,a nie odwoływać się w programie do nieokreślonej przyszłej umowy. W sytuacji, w której umowa taka nie zostałaby zawarta (na co wskazuje treść przedmiotowej uchwały), zadanie to nie byłoby możliwe do zrealizowania. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien zawierać konkretne i jednoznaczne wskazania, co do sposobu realizacji ujętych w nim zadań” - por. wyroki WSA w Lublinie z dnia 18 września 2014 r. - II SA/Lu 514/14; WSA w Białymstoku z dnia 9 października 2014 r. - II SA/Bk 699/14; WSA w Krakowie z dnia 13 września 2016 r. - II SA/Kr 398/16, z dnia 4 października 2017 r. - II SA/Kr

862/17, z dnia 7 lutego 2018 r. - II SA/Kr 1577/17). Poza tym to gmina niezależnie od wybranej formy realizacji zadania własnego, powinna weryfikować podmioty, które chcą brać udział w realizacji tego zadania, w tym w szczególności pod kątem posiadania odpowiednich uprawnień w tym zakresie. W takim przypadku będzie to zezwolenie przewidziane art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439) jak również decyzja administracyjna o rejestracji oraz nadaniu mu weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego z art. 5 ust. 9 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421). Wskazanie w uchwale schroniska, z którym gmina nie zawarła umowy zobowiązującej do zapewnienia opieki zwierzętom bezdomnym z terenu tej gminy jest sprzeczne z *ratio legis* art. 11a ust. 1 ustawy, którym jest - jak już wyżej wywiedziono - zwiększenie odpowiedzialności gminy za realizację zadań własnych gminy w zakresie zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom.

W ocenie organu nadzoru badana uchwała nie uregulowała w wyczerpujący, całościowy sposób poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Skuteczna realizacja zadań wskazanych w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt wymaga uregulowana przez lokalnego prawodawcę wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, przy czym uregulowanie to powinno być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska w Małomicach w sposób zbyt ogólnikowy uregulowała problematykę poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Zapis § 7 ust. 1 uchwały, że poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt realizowane jest przez Schronisko jest niewystarczający, nie wskazuje bowiem żadnych czynności jakie schronisko będzie podejmowało w tym zakresie.

Zdaniem organu nadzoru, wskazanie w § 8 uchwały, iż usypianie ślepych miotów nastąpi w uzasadnionych przypadkach, nie wyczerpuje delegacji art. 11 a ust. 2 pkt 6 ustawy. Rada Gminy powinna wskazać, na jakich zasadach następuje realizacja zadania polegającego na usypianiu ślepych miotów, tj. kiedy ma ono być wykonywane czy też w jakich przypadkach należy wstrzymać się od usypiania ślepych miotów. Samo wymienienie zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 6 omawianej ustawy należy uznać za niewystarczające wypełnienie dyspozycji tego przepisu, właściwym bowiem jest określenie w sposób konkretny sposobu realizacji tego zadania.

Budzi uzasadnioną wątpliwość również zapis § 9 ust. 2 uchwały, w którym postanowiono, iż szczegółowe zasady i sposób postępowania z bezdomnymi zwierzętami gospodarskimi określi porozumienie sporządzone w dniu zdarzenia. W sytuacji niecierpiącej zwłoki szczegółowe zasady i sposób postępowania z bezdomnymi zwierzętami gospodarskimi powinny być już jasno określone, aby nie dochodziło do sytuacji, w której opieka taka nie byłaby zapewniona.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na treść § 10 uchwały dotyczący zapewnienia opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Zgodnie z tym przepisem „Gmina Małomice zapewnia opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt na terenie gminy Małomice poprzez zawartą z lekarzem weterynarii Sanią Wawryniewicz, Usługi Weterynaryjne, ul. Konopnicka 20, 67-300 Szprotawa umową o

świadczeniu usług weterynaryjnych”. Nie wynika więc z niego, czy Gmina zamierza zapewnić całodobową opiekę weterynaryjną bezdomnym poszkodowanym zwierzętom, a obowiązek taki wynika z art. 11 a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt.

Mając na względzie powyższe należało orzec 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

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli