



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 23 września 2021 r.

Poz. 1938

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.143.2021.ABEJ WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 23 września 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021r., poz. 1372) stwierdzam nieważność uchwały nr XXIII/185/2021 Rady Gminy w Trzebiechowie z dnia 23 sierpnia 2021r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Trzebiechów, w całości.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 23 sierpnia 2021 Rada Gminy w Trzebiechowie podjęła uchwałę nr XXIII/185/2021 w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Trzebiechów. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym w związku z art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2021 r. poz. 638). Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 sierpnia 2021r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art 11a ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2021r., poz. 638, dalej „ustawa”).

Podstawę prawną uchwalenia przedmiotowej uchwały stanowił art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt, 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 ustawy, musi formułować postanowienia w granicach upoważnienia ustawowego regulując wszystkie kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Brak jednego z tych elementów stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ustawa o ochronie zwierząt określa także procedurę poprzedzającą podjęcie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy. Jednym z elementów tej procedury jest przekazanie projektu programu do zaopiniowania organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy (art 11a ust. 7 pkt 2 ustawy). W toku badania przedmiotowej uchwały pod względem legalności organ nadzoru wystąpił do Wójta Gminy Trzebiechów o przesłanie dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie procedury opiniodawczej projektu uchwały określonej w art. 11a ust. 7 ustawy. Pismem z dnia 30 sierpnia 2021r. Wójt Gminy poinformowała organ nadzoru, że projekt uchwały został przesłany z wnioskiem o opinię do koła łowieckiego oraz Powiatowego Lekarza Weterynarii w Zielonej Górze. Jednocześnie w piśmie wskazano, że na terenie gminy nie ma zarejestrowanych organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Z wyjaśnień tych należy wnioskować, że projekt uchwały nie został przesłany do żadnej organizacji, o której mowa w art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt. W związku z powyższym w ocenie organu nadzoru nie została zrealizowana określona w tym przepisie procedura poprzedzająca podjęcie uchwały Rady Gminy w Trzebiechowie nr XXIII/185/2021 w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Trzebiechów.

Brak zarejestrowanej na terenie gminy Trzebiechów organizacji społecznej, której statutowym celem jest ochrona zwierząt nie jest jednoznaczny z brakiem objęcia działalnością takiej organizacji terenu gminy Trzebiechów. Istnieją bowiem organizacje ogólnopolskie, które działają na obszarze całego kraju. Organizacją taką jest np. Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce z siedzibą w Warszawie.

Takie stanowisko zajmowały sądy administracyjne, np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 25 sierpnia 2021r., sygn. akt II SA/Łd 535/21: Zdaniem Sądu, niezasięgnięcie opinii organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działających na obszarze gminy, stanowi naruszenie trybu podejmowania uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Brak działającej na terenie gminy organizacji społecznej, czy też brak wiedzy, co do powyższej kwestii, nie zwalnia z realizacji obowiązku wskazanego w ustawie, a to z tej przyczyny, że za działającą na terenie gminy należy uznać każdą organizację, która swoim zakresem działania obejmuje jej obszar. W tym kontekście jej siedziba nie ma żadnego znaczenia. Ponadto, należy zgodzić się ze stanowiskiem strony skarżącej, że to na organie gminy spoczywa obowiązek ustalenia, czy podmioty wskazane przez ustawodawcę obejmują swoim zakresem działania daną gminę. Ma on więc obowiązek ustalenia zasięgu działania tych podmiotów, bądź definitywne ustalenie, że teren gminy nie jest objęty działaniem podmiotów spełniających przesłanki ustawowe - jest to jedyna sytuacja, w której gmina będzie zwolniona z obowiązku zasięgnięcia opinii (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 14 stycznia 2015r., II SA/Wr 752/14; www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Na marginesie organ nadzoru wskazuje dostrzeżone zapisy załącznika do przedmiotowej uchwały zatytułowanego „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Trzebiechów”, które w sposób istotny naruszają prawo. Są to w ocenie organu nadzoru: § 4 ust. 2 i ust. 3, § 5 ust. 1 pkt 5 programu.

W § 4 ust. 2 i ust. 3 Rada postanowiła, że: „odławianie bezdomnych zwierząt będzie prowadzone przez ww. schronisko dla zwierząt wyłącznie przy użyciu specjalistycznego sprzętu, który nie stwarza zagrożenia dla życia i zdrowia zwierząt, a także nie będzie zadawał im cierpienia. W wyjątkowych przypadkach odławianie może być powierzone jednostkom pomocniczym gminy, a zwierzęta przekazane do schroniska.” Przepisy te sprzeczne są z zapisami § 5 i § 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998r. Nr 116, poz. 753). W ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw do wprowadzenia w podjętej uchwale, kwestionowanych postanowień. Takie działanie Rady stanowi istotne naruszenie przepisu art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, polegające na przekroczeniu delegacji ustawowej, gdyż przepis ten nie upoważnia rady gminy, mimo wprowadzenia przez ustawodawcę katalogu otwartego, co do przedmiotu regulacji, do regulowania ww. kwestii. Zgodnie bowiem z § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt: 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 1988r. 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 Wójt gminy, 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 Gminy, 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 2007r. sygn. akt: , 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.” Nadto przytoczone rozporządzenie określa krąg podmiotów, którym gmina może powierzyć wyłapywanie bezdomnych zwierząt. Jednostką pomocniczą gminy, którą jest sołectwo oraz dzielnica, osiedle i inne (art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), nie jest takim podmiotem. Natomiast w § 7 rozporządzenia określono, że: „Używane przy wyłapywaniu zwierząt bezdomnych urządzenia i środki nie mogą stwarzać zagrożenia dla ich życia i zdrowia ani zadawać im cierpienia.”

Rada zatem uregulowała materię już określoną w § 7 rozporządzenia, do czego nie została upoważniona.

W § 5 ust. 1 pkt 5 programu Rada postanowiła, że zapewnienie schronienia zwierzętom bezdomnym oraz opieki dla zwierząt z terenu Gminy Trzebiechów realizuje się poprzez opiekę bezdomnych zwierząt gospodarskich jak również zwierząt gospodarskich od właścicieli traktujących je w sposób niehumanitarny poprzez przekazane do gospodarstwa rolnego z siedzibą Gębice 12, 66-132 Trzebiechów.

Sposób postępowania ze zwierzętami odebranymi właścicielom znęcającym się nad nimi określa art. 7 ustawy o ochronie zwierząt. Ustawodawca w delegacji wynikającej z art. 11a tej ustawy nie upoważnił rady gminy do regulowania tych kwestii w drodze uchwały.

Mając powyższe na uwadze postanowiono 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Paweł Witt