



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 kwietnia 2017 r.

Poz. 3182

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.198.2017.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 kwietnia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXIV/171/2017 Rady Miejskiej Grabowa nad Prosną z dnia 2 marca 2017 r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Grabów nad Prosną – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XXIV/171/2017 Rady Miejskiej Grabowa nad Prosną została podjęta na sesji w dniu 2 marca 2017 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.). Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 9 marca 2017 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Grabowa nad Prosną ustanowiła „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Grabów nad Prosną” w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały, zwany dalej: „programem”.

W ocenie organu nadzoru program został uchwalony z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 11a ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 2 pkt 8 oraz art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą”.

Podstawę prawną podjęcia ocenianej uchwały stanowi przepis art. 11a ust. 1 ustawy, w myśl którego „rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 [tj. zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie], określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt”. Program taki – zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy – „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”.

Katalog obligatoryjnych komponentów składających się na treść programu zamyka przepis art. 11a ust. 5 zdanie pierwsze ustawy, z którego wynika, że program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Fakultatywnymi elementami programu są wymienione w art. 11a ust. 3 i 3a ustawy: plan znakowania zwierząt w gminie oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie. Ponadto rada gminy może zawrzeć w przedmiotowym planie inne, nie wymienione przez ustawodawcę elementy, związane z wykonywaniem przez gminę jej zadania własnego polegającego na zapobieganiu bezdomności zwierząt i zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania (na co wskazuje użyty w art. 11a ust. 2 ustawy zwrot: „program (...) obejmuje w szczególności”).

Mimo 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). Powyższe oznacza, iż uchwała ustanawiająca ten program powinna zawierać elementy wskazane jako obligatoryjne w przywołanych wyżej przepisach, ze skonkretyzowaniem ich treści, w tym sposób postępowania w określonych sytuacjach, podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań, a także wysokość środków i sposób finansowania programu. Przyjmując program opieki nad zwierzętami bezdomnymi, rada gminy powinna określić konkretne schronisko dla zwierząt, z podaniem jego nazwy i adresu, a także skonkretyzować pozostałe podmioty wykonujące zadania na podstawie uchwały poprzez wskazanie gospodarstwa rolnego i lekarza weterynarii (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 11 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1344/15). W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 12 września 2014 r. (sygn. akt II SA/Po 593/14) słusznie zauważono, 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 nadawaniu 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. (...) Za taką oceną przemawiają także sformułowania, którymi posługuje się przepis art. 11a ustawy. Określenia "zapewnienie (...) miejsca", "wskazanie", "zapewnienie (...) opieki" niewątpliwie wskazują na konieczność skonkretyzowania miejsc i podmiotów, które takiej opieki i schronienia udzielają.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że Rada Miejska Grabowa nad Prosną w § 9 programu - zamiast wskazania nazwy i adresu podmiotu zapewniającego całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (lekarza weterynarii) – postanowiła, że: „zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizuje Burmistrz Miasta i Gminy Grabów nad Prosną poprzez zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej, na podstawie odrębnej umowy”.

W ocenie organu nadzoru zapisu § 9 programu nie można uznać za prawidłową realizację kompetencji przyznanych radzie gminy mocą art. 11a ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Tym samym Rada nie wyczerpała zakresu upoważnienia wynikającego z przepisów art. 11a ustawy, co przesądza o stwierdzeniu nieważności uchwały w całości.

W § 8 ust. 1 programu Rada wskazała podmioty odpowiedzialne za realizację odławiania bezdomnych zwierząt z terenu Miasta i Gminy Grabów nad Prosną. W pkt 2 tego przepisu wymienione zostały „organizacje pozarządowe, które posiadają przedstawicieli przeszkolonych w zakresie odławiania zwierząt domowych, a także odpowiedni sprzęt. Odłowione zwierzęta pozostają pod opieką organizacji lub przekazywane są do Schroniska, po wcześniejszym uzgodnieniu z Burmistrzem Miasta i Gminy Grabów nad Prosną”.

W ocenie organu nadzoru przepis § 8 ust. 1 pkt 2 programu – w zakresie, w jakim wprowadza bezwarunkową możliwość pozostawiania odłowionych zwierząt pod opieką organizacji – jest sprzeczny z art. 11 ust. 3 ustawy. Ustawodawca w powołanym przepisie zabronił bowiem odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

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

(-) Zbigniew Hoffmann