



Warszawa, 26 kwietnia 2022 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-R.4131.12.2022

Rada Miejska w Grójcu

ul. Piłsudskiego 47

05-600 Grójec

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn.zm)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr XLVI/427/22 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 28 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Grójec w 2022 r. - w całości.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Grójcu w dniu 28 marca 2022 r. podjęła uchwałę Nr XLVI/427/22 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Grójec w 2022 roku. Program stanowi Załącznik do uchwały.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 kwietnia 2022 r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz.572).

Zgodnie z przywołanym w podstawie prawnej uchwały art. 11a ustawy o ochronie 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.”*

Ponadto, zgodnie z art. 11a ust. 5 wskazanej ustawy:

„5. 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.”.

Rada Miejska, podejmując uchwałę w przedmiocie programu nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt, jest zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy, precyzyjnie i konkretnie.

W orzecnictwie sądów administracyjnych przyjęto, że program musi zawierać wskazanie konkretnych podmiotów obowiązanych do wykonywania określonych zadań. Nie może to być jedynie plan działania na określony czas. Zatem wymogiem niezbędnym jest, aby w programie wskazano zakres danego zadania, sposób jego wykonania i podmiot odpowiedzialny za jego wykonanie.

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w badanej uchwale nie stanowią należytego wykonania upoważnienia zawartego w art. 11a ustawy. W załączniku do uchwały stanowiącym Program, Rada Miejska w kilku regulacjach naruszyła przepisy prawa.

Po pierwsze, sprzeczny z ustawą jest zapis § 3 wskazujący jakie zadania Program obejmuje. Brakuje podstawowej regulacji w tym zakresie, a mianowicie dotyczącej zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Ponadto w celach programu jest regulacja dotycząca pomocy zwierzętom dzikim, która nie powinna znaleźć się w programie. Skoro ustawa o ochronie zwierząt w jej art. 11a ust. 2 określa zakres programu, który rada gminy winna uchwałać corocznie, nie jest dopuszczalne modyfikowanie tego zapisu przez uchwałę rady gminy. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest prawem miejscowym, a więc zakres jego regulacji musi odpowiadać delegacji ustawowej w sposób ścisły, winien realizować, a nie modyfikować czy też powtarzać zapisy ustawowe. Tak też stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 20 lutego 2022 roku, w sprawie sygnatura akt II SA/OI 1/22.

W § 2 ust. 1 pkt 3 Rada wskazując podmioty wykonujące działania związane z realizacją Programu zapisała m.in. że jest to schronisko dla bezdomnych zwierząt spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz.1421). Regulacja ta jest nieprawidłowa, gdyż, jak wskazuje się w orzecnictwie, już na etapie podejmowania uchwały rada gminy powinna określić schronisko, w którym będą umieszczane bezdomne zwierzęta. Wskazanie adresu jest tym bardziej konieczne, gdyż w schronisku będą umieszczane odławiane zwierzęta - co wynika z § 5 ust. 1 Programu, czy też dokonywane będą zabiegi sterylizacji czy kastracji, co wynika z § 5 ust. 6 Programu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku II SA/Kr 337/18 wskazał, cyt.:

1. Już na etapie podejmowania uchwały rada gminy powinna określić schronisko, w którym będą umieszczane bezdomne zwierzęta. To na etapie opracowywania projektu uchwały wójt 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 została by zawarta, 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.

2. Organ podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt. Organ 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. Niewypełnienie tego obowiązku musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ta, bowiem musi zawierać wszystkie elementy wskazane w w/w ustawie.

W § 7 Programu Rada Miejska w sposób nieuprawniony posługuje się pojęciem „koty wolnożyjące”, które jest kilkakrotnie powtarzane, co pozostaje w opozycji do ustawy, która nie daje upoważnienia do regulowania definicji pojęć w niej używanych. Ustawodawca zalicza koty wolno żyjące do zwierząt bezdomnych, określił również w art. 4 pkt 21 ustawy, co należy rozumieć pod pojęciem „zwierzęta wolno żyjące”. Program opieki nad zwierzętami obejmuje zaś cyt: „opiekę nad wolno żyjącymi kotami”. Tworzenie przez Radę Miejską nowych pojęć, innych niż już funkcjonujących w ustawie, jest niedopuszczalne, bowiem zgodnie z treścią § 149 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych, w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Stanowisko takie wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 września 2012 r., sygn. akt: II SA/Wr 504/12.

W § 9 i § 11 Rada zajęła się zapewnieniem opieki weterynaryjnej m.in dla zwierząt dzikich i procedurą udzielania im pomocy medycznej. Regulacje te są nieprawidłowe. Ustawodawca zdefiniował, jakie zwierzę uznaje się za bezdomne. W myśl art. 4 pkt 16 ustawy są to 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. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi nie powinien odnosić się do zwierząt dzikich, które zostały zdefiniowane jako zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka (art. 4 pkt 21 ustawy).

Przekłada się to również na zapisy § 13 Programu, stanowiącego o kosztach realizacji zadań określonych w programie. W regulacji ust. 2 pkt 5 tegoż przepisu, Rada postanowiła przeznaczyć na odbiór transport i opiekę nad zwierzętami dzikimi kwotę 10.000 zł. Zapisy te nie powinny znaleźć się w Programie.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że badana uchwała Rady Miejskiej w Grójcu jest sprzeczna z obowiązującym prawem, co czyni rozstrzygnięcie koniecznym i uzasadnionym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/