Warszawa, 16 czerwca 2020 r.

|  |
| --- |
| **ORZEL**  **WOJEWODA MAZOWIECKI** |

WNP-R.4131.8.2020.AW

**Rada Gminy Ciepielów**

**ul. Czachowskiego 1**

**27-310 Ciepielów**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XX/113/2020 Rady Gminy Ciepielów z dnia 9 maja 2020 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Ciepielów w 2020 r.

**Uzasadnienie**

Rada Gminy Ciepielów w dniu 9 maja 2020 r. podjęła uchwałę Nr XX/113/2020 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Ciepielów w 2020 r. Program stanowi Załącznik do uchwały.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 maja 2020 r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r. poz. 122).

Zgodnie z przywołanym w podstawie prawnej uchwały art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, (aktualna publikacja Dz. U. z 2020 r. poz. 638 ):

*„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) obligatoryjną 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 Gminy Ciepielów, 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 orzecznictwie 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. 11 a ustawy.

Po pierwsze, uchwała nie zawiera informacji o spełnieniu wymogu określonego   
w art. 11a ust. 7 ustawy, tj. informacji o zaopiniowaniu projektu programu przez właściwego powiatowego lekarza weterynarii, organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działające na obszarze gminy oraz dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.

Jednocześnie wskazać należy, że obecnie dominuje pogląd o zaliczeniu uchwał w przedmiocie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami do aktów prawa miejscowego. Najszerzej wypowiedział się w tym zakresie Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 14.06.2017 r. sygn. II OSK 1001/17. Program opieki nad zwierzętami ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się dowiedzieć z niego, kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne, czy też jest podmiotem zobowiązanym do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Uchwała objęta stwierdzeniem nieważności skierowana została do szerokiego kręgu określonych rodzajowo adresatów, tj. do mieszkańców gminy oraz podmiotów realizujących określone w tym Programie zadania. Jej postanowienia mają zatem charakter generalny, gdyż określenie podmiotów realizujących Program pozwala mieszkańcom zachować się w sposób w nim przewidziany i oddać zwierzę do właściwego schroniska czy zawieźć poszkodowane zwierzę w wypadku drogowym do lekarza weterynarii. Uchwała winna być, jako akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461). Jest to warunek konieczny do jej wejścia w życie. Brak wykonania obowiązku prawidłowej publikacji aktu normatywnego jest równoznaczny z istotnym naruszeniem prawa, akt taki nie może bowiem wiązać adresatów utworzonymi w nim normami prawnymi i nie odnosi skutku prawnego. Takie też stanowisko prezentowane jest w WSA w Krakowie, np. wyrok z dnia 13 września 2016 r. sygn. akt II SA/Kr 398/16.

W załączniku do uchwały stanowiącym Program, Rada Gminy w kilku regulacjach naruszyła przepisy prawa.

W § 1 Rozdziału III Regulaminu, Rada zapisała, że bezdomność psów i kotów jest likwidowana między innymi poprzez przewiezienie zwierząt do schroniska. Celem zapewnienia opieki na bezdomnymi zwierzętami Urząd podpisuje umowę z podmiotem prowadzącym działalność w tym zakresie, którego adres podaje na tablicy ogłoszeń Urzędy gminy Ciepielów oraz na stronie biuletynu informacji publicznej Gminy Ciepielów. Rada gminy uchwalając program opieki nad zwierzętami, w ocenie organu winna - wypełniając dyspozycję ustawodawcy, wskazać adres schroniska, do którego będą przekazywane bezdomne zwierzęta, tym bardziej, co podkreślono wyżej, w przypadku aktu prawa miejscowego podanie adresu schroniska spełnia również funkcje informacyjne.

W § 2 pkt 7 Rozdziału III Regulaminu, Rada uchwaliła, że w przypadku ustalenia właściciela, pokrywa on koszty zabrania, transportu i pobytu zwierzęcia w schronisku

W ocenie organu nadzoru, treść art. 11a ustawy o ochronie zwierząt nie przewiduje możliwości nakładania obowiązku zwrotu kosztów od właściciela wyłapanego zwierzęcia za wykonywanie przez gminę jej zadań wynikających z programu. Tym samym postanowienie zawarte we wskazanym zapisie zostało zamieszczone z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Postanowienie to jest również niezgodne z art. 11a ust. 5 powyższej ustawy, który jednoznacznie stanowi, że koszty realizacji programu ponosi gmina, a zatem nie jest możliwe przerzucenie takich kosztów w trybie administracyjnym na właściciela zwierzęcia uznanego za bezdomne. Tak też orzeczono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 44/19 - stanowiąc o niedopuszczalności obciążenia właściciela zwierzęcia kosztami jego pobytu w schronisku na mocy aktu prawa miejscowego. Nieprawidłowy jest również zapis pkt 8 tegoż paragrafu, stanowiący, że wniesienie opłat, o których mowa w ust. 6, nie zwalnia właściciela od odpowiedzialności karnej za pozostawienie zwierzęcia bez właściwego dozoru. Nie wiadomo, o który ust. 6 chodzi, gdyż w § 2 jednostkami systematyki są punkty, a gdyby nawet chodziło o pkt 6, to zapis pkt 6 stanowi, że koszty związane ze zbieraniem zwierząt domowych oraz koszty sterylizacji i kastracji ponosi Urząd. Zatem nie wiadomo, jaka była intencja Rady i do jakiego przepisu nastąpiło odwołanie. Ponadto brak jest delegacji ustawowej do ustanowienia takiego przepisu kształtującego odpowiedzialność karną.

Ta sama ocena ponoszenia kosztów przez właściciela zwierzęcia dotyczy również postanowień zawartych w Rozdziale IV § 1 pkt 8, który to zapis również jest uchwalony z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Dodatkowo definicja zawarta w Rozdziale I w § 3 pkt 7 jest niezgodna z definicją zawarta w art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt.

W rozdziale V w § 2 zachodzi sprzeczność pomiędzy pkt lit. C i pkt 6 w zakresie ponoszenia kosztów dostarczania kotów na zabieg przez opiekunów kotów wolnożyjących.

Rozdział IX nie wskazuję, że kwota 4200 zł będzie wystarczająca na wykonanie wszystkich obligatoryjnych działań.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że badana uchwała Rady Gminy Ciepielów 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.