



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 04 kwietnia 2022 r.

WNP-I.4131.66.2022.DK

Rada Gminy Nadarzyn
ul. Mszczonowska 24
05-830 Nadarzyn

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając 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

Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nadarzyn na rok 2022 w Gminie Nadarzyn stanowiącego załącznik do uchwały Nr LI.651.2022 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 3 marca 2022r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nadarzyn na rok 2022, w zakresie:

- § 3 ust. 3
- § 7 ust. 1 w odniesieniu do sformułowania : „domowego” oraz pkt 1 i 2,
- § 7 ust. 2 w odniesieniu do sformułowania : „, o którym mowa w § 11 ust. 2 pkt 4”,
- § 8 ust. 1 w odniesieniu do sformułowania : „, o którym mowa w § 10 ust. 2 pkt 4”,
- § 10 ust. 1 pkt 2,
- § 10 ust. 1 pkt 3 w odniesieniu do sformułowania : „bezdomnemu”,
- § 10 ust. 2 pkt 1 w odniesieniu do sformułowań : „domowych” oraz „bezdomnych” (znajdującego się po partykule i),
- § 10 ust. 2 pkt 3 w odniesieniu do sformułowania : „domowemu”,
- § 10 ust. 2 pkt 4, w odniesieniu do sformułowania : „bezdomnemu”,
- § 16 ust. 2 w odniesieniu do sformułowania : „, o którym mowa w § 10 ust. 2 pkt 4”,
- § 25 ust. 3 w odniesieniu do sformułowania : „bezdomnym psom”,
- § 25 ust. 10 w odniesieniu do sformułowania : „bezdomnym”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 3 marca 2022 r. Rada Gminy Nadarzyn podjęła uchwałę Nr LI.651.2022 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nadarzyn na rok 2022.

Jako podstawę prawną kwestionowanej uchwały Rada Gminy wskazała 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 2022 r. poz. 572).

Postanowienia uchwały stanowiącej realizację normy kompetencyjnej, wskazanej w akcie prawnym wyższego rzędu, jakim jest ustawa nie mogą naruszać przepisów ustawy (być z nimi sprzeczne).

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt 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.

Przechodząc do przepisów załącznika do inkryminowanej uchwały wskazuję że w § 3 ust. 3 załącznika do ww. uchwały wprowadzono następujący przepis:

„§ 3 ust. 3 Każde wysterylizowane albo wykastrowane zwierzę zostaje także trwale oznakowane zgodnie z zasadami określonymi w § 5.”.

Zgodnie z § 5 przedmiotowego załącznika:

„1. Wyłapanie bezdomne zwierzęta domowe zostają trwale oznakowane w terminie do 24 godzin od wyłapania.

2. W bazie, o której mowa w § 4, jako opiekun trwale oznakowanego zwierzęcia bezdomnego zostaje wpisana Gmina Nadarzyn.

3. *Trwałemu oznakowaniu nie podlegają bezdomne psy i koty, którym został uprzednio wszczepiony mikroczip i są zarejestrowane w bazie zwierząt oznakowanych.*

4. *Jeżeli nie można ustalić danych właściciela bezdomnego zwierzęcia, pod którego skórą jest umieszczony mikroczip (np. zostało oznakowane, ale nie jest zarejestrowane), rejestruje się zwierzę w bazie, jako opiekuna wpisując Gminę Nadarzyn.”.*

Przed wszystkim do zwierząt posiadających właścicieli nie można stosować zasad zawartych w § 5, ponieważ nie stają się własnością gminy, nie podlegają odławianiu oraz nie wpisuje się jako ich opiekuna Gminy Nadarzyn. Bardzo ogólne odesłanie § 5 powoduje, że nie wiadomo jakie dokładnie zasady w nim zawarte należy stosować w odniesieniu do znakowania zwierząt właścicielskich.

Na marginesie wskazuję, że odwołanie zawarte w § 3 ust. 4 odnoszące się do § 25 pkt 1 i 2 jest błędne, ponieważ w § 25 zawarte są ustępy, a nie punkty jako jednostki redakcyjne.

Ponadto, zgodnie z art. 4, ilekroć w ustawie jest mowa o:

- „zwierzętach bezdomnych” - rozumie się przez 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;

- „zwierzętach domowych” - rozumie się przez to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza;

- „zwierzętach gospodarskich” - rozumie się przez to zwierzęta gospodarskie w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich.

W kwestionowanych przepisach załącznika do inkryminowanej uchwały zawarto następujące regulacje:

„§ 7 1. Uśpiony może zostać ślepy miot (zwierzęta, które jeszcze nie otworzyły oczu), pochodzący od zwierzęcia domowego:

1) bezdomnego, które zostało wyłapano na terenie Gminy Nadarzyn,

2) będącego pod opieką właściciela, mieszkańca Gminy Nadarzyn albo organizacji, których celem statutowym jest ochrona zwierząt, prowadzących działalność na rzecz zwierząt na terenie Gminy Nadarzyn.

§ 10 ust. 1 pkt 3 Na realizację opieki nad zwierzętami bezdomnymi składają się :zapewnienie każdemu wyłapanemu bezdomnemu zwierzęci gospodarskiemu miejsca w gospodarstwie rolnym.

§ 10 ust. 2 pkt 1 Podmiotami realizującymi poszczególne zadania są w zakresie wyłapywania bezdomnych zwierząt domowych i bezdomnych zwierząt gospodarskich Straż Gminna w godzinach pracy tej jednostki, tj. w dni powszednie w godzinach 6:30-22:00 oraz soboty 9:00-21:00, w pozostałym czasie Fundacja Animal Rescue Poland;

§ 10 ust. 2 pkt 3 Podmiotami realizującymi poszczególne zadania są w zakresie zapewnienia bezdomnemu zwierzęciu domowemu miejsca w schronisku dla zwierząt bezdomnych - Fundacja 120-lecia Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami w Polsce prowadząca Schronisko dla bezdomnych zwierząt im. Zofii i Romana Witkowskich przy ul. Brwinowskiej 48 w Milanówku.

§ 10 ust. 2 pkt 4 Podmiotami realizującymi poszczególne zadania są w zakresie zapewnienia bezdomnemu zwierzęciu gospodarskiemu miejsca w gospodarstwie rolnym - gospodarstwo rolne mieszczące się w Białej, ul. Kościelna 2, Gmina Trzcianka.

§ 25 ust. 3 i ust. 10 W budżecie Gminy Nadarzyn na rok 2022 zostały zapewnione środki o wysokości 203062 zł na:

3. realizację zadań określonych w Programie, z przeznaczeniem na: zapewnienie bezdomnym psom miejsca w schronisku wraz z opieką weterynaryjną: 40812 zł;

10. zapewnienie miejsca w gospodarstwie bezdomnym zwierzętom gospodarskim: 5000 zł.”.

Jak wynika z powyższego, prawodawca lokalny w sposób nieuprawniony po pierwsze zmodyfikował definicje ustawowe, wprowadzając pojęcia bezdomnych zwierząt domowych oraz bezdomnych zwierząt gospodarskich, w sposób sprzeczny z przywołanymi definicjami z ustawy o ochronie zwierząt.

Poza tym, w § 7 w sposób nieuprawniony zawężono kategorie ślepych miotów podlegających uśpieniu. Przepis art. 11a ust. 2 pkt 6 posługuje się pojęciem ślepych miotów zwierząt w ogólności, bez wskazywania dodatkowych cech, tak jak uczyniła to Rada Gminy.

Ponadto, jak wynika z § 25 ust. 3, załącznika do inkryminowanej uchwały, środki finansowe przeznacza się wyłącznie na zapewnienie miejsc w schronisku dla bezdomnych psów. W myśl dyspozycji zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt, wymagane jest zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Wobec powyższego, brak podstaw prawnych, by realizację zadania własnego gminy ograniczać wyłącznie do bezdomnych psów.

Co więcej, zgodnie z § 7 ust. 2 załącznika do kwestionowanej uchwały:

„§ 7 ust. 2 W przypadku wyłapanych zwierząt bezdomnych, czynność uśpienia ślepego miotu zostanie przeprowadzona na koszt Gminy Nadarzyn przez lekarza weterynarii w schronisku, o którym mowa w § 11 ust. 2 pkt 4 albo w zakładzie lekarsko-weterynaryjnym: Przychodnia Weterynaryjna Dagmara Marczyńska, ul. Reymonta 55/1, Grodzisk Mazowiecki.”.

W tym miejscu wskazuję, że w § 11 ust. 2 załącznika do inkryminowanej uchwały nie posiada jednostek redakcyjnych w postaci punktów, nie wiadomo zatem o jakie schronisko chodzi.

Zgodnie z § 8 ust. 1 załącznika do przedmiotowej uchwały: *„w celu zabezpieczenia przed bezdomnością, Gmina Nadarzyn może zapewnić miejsce w schronisku, o którym mowa w § 10 ust. 2 pkt 4, zwierzętom, których właściciel zmarł albo nie może sprawować opieki z przyczyn od niego niezależnych (np. w związku z przebywaniem w szpitalu lub w areszcie), maksymalnie przez okres 1 miesiąca.”.*

W § 10 ust. 2 pkt 4 załącznika do niniejszej uchwały mowa o gospodarstwie rolnym, a nie o schronisku dla zwierząt. Poza tym ustawa o ochronie zwierząt odróżnia pojęcia gospodarstwa rolnego oraz schroniska dla zwierząt. Warto również zauważyć, że gospodarstwo rolne przeznaczone jest dla zapewnienia miejsca zwierzętom gospodarskim, a nie zwierzętom domowym, co wprost wynika z art. 11a ust. 2 pkt 7, jak również art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt.

W § 10 ust. 1 pkt 2 zawarto następującą regulację prawną: *„na realizację opieki nad zwierzętami bezdomnymi składają się zapewnienie każdemu bezdomnemu psu miejsca w schronisku dla zwierząt.”.*

Zgodnie z art. 11 a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt ma obejmować m.in. zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Brak podstaw prawnych do ograniczania ww. obowiązku wyłącznie do bezdomnych psów. Prawodawca lokalny w sposób istotny naruszył wskazaną powyżej regulację ustawową.

Niezależnie od powyższego, inkryminowana jednostka redakcyjna jest niespójna z § 10 ust. 2 pkt 3 załącznika do przedmiotowej uchwały albowiem ten ostatni przepis stanowi o zapewnieniu miejsca w schronisku dla zwierząt bezdomnych w ogólności.

Na podstawie § 16 ust. 2 załącznika do kwestionowanej uchwały: *„zwierzę może być wydane ze schroniska, o którym mowa w § 10 ust. 2 pkt 4 lub z domu tymczasowego nowemu opiekunowi po podpisaniu umowy adopcji zwierzęcia.”.*

Jak już wskazano powyżej, w § 10 ust. 2 pkt 4 załącznika do niniejszej uchwały mowa o gospodarstwie rolnym, a nie o schronisku dla zwierząt. Aktualność zachowują poczynione już ustalenia dotyczące różnic pomiędzy gospodarstwem rolnym, a schroniskiem dla zwierząt.

Jak przyjmuje się w judykaturze prawidłowa realizacja delegacji ustawowej wymaga pełnego uregulowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wszystkich elementów wskazanych przez ustawodawcę. Pominięcie przez radę gminy któregoś z nich skutkuje brakiem pełnego wykonania upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 1416/09; wyrok WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 listopada 2004 r., sygn. akt II SA/Wr 1567/02). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego mu przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał zawsze powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkując nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdzone jest poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym *„opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał”* (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., sygn. akt I SA/Wr 1798/99).

Reasumując, stwierdzenie nieważności uchwały, we wskazanej w sentencji części, uznać należy za w pełni uzasadnione.

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

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, z mocy prawa, w części objętej orzeczeniem, z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/