

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO**

NR NK-I.4131.107.2013.AZie

z dnia 19 kwietnia 2013 r.

Rada Gminy Santok

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność doręczonej w dniu 28 marca 2013r. uchwały Nr XXVII/213/13 Rady Gminy Santok z dnia 21 marca 2013r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Santok na rok 2013, w części dotyczącej zapisów § 2 pkt 4 - 9, § 3 ust. 2 pkt 4, 5, Rozdział 4 pt. "Zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom Gminy Santok" (§ 6), Rozdział 5 pt. "Edukacja mieszkańców Gminy Santok w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt" (§ 7) uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 marca 2013r. Rada Gminy Santok podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Santok na rok 2013.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części zapisów wskazanych na wstępie istotnie narusza prawo tj. art. 11a ust.1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.) oraz § 137 i § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"(Dz.U. Nr 200, poz.908.

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje: 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 (ust.2). Program ten zawiera również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych kosztów (ust. 5).

Analizując przedmiotową uchwałę w zakresie wypełnienia delegacji ustawowej stwierdzić należy, że uregulowania zawarte w § 2 pkt 4 – 9 zawierają bądź to definicje własne (przez co rozumieć należy przepisy ustawowe zmodyfikowane lub utworzone na użytek kwestionowanej uchwały), do których sformułowania rada nie została przez ustawodawcę upoważniona (definicja właściciela - § 2 pkt 4 uchwały), bądź też zawierają powtórzenia definicji ustawowych czym istotnie naruszyła z art. 11a ust.2 ustawy o ochronie zwierząt zakres oraz §137 i § 149 Zasad techniki prawodawczej.Wynikający z art. 11a ust.2 ustawy o ochronie zwierząt zakres upoważnienia określający zagadnienia podlegające regulacji w programie nie obejmuje uprawnień rady do formułowania w nim definicji bądź używanych przez ustawodawcę.Naruszenie to dotyczy definicji : zwierzęta bezdomne (pkt 5, pojęcie zdefiniowane w art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt); zwierzęta domowe (pkt 6, pojęcie zdefiniowane w art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt); zwierzęta gospodarskie (pkt 7, pojęcie zdefiniowane w art. 4 pkt 18 ustawy o ochronie zwierząt); koty wolno żyjące (pkt 8, pojęcie zwierząt wolno żyjących zdefiniowane zostało w art. 4 pkt 21 ustawy o ochronie zwierząt); schronisko (pkt 9, pojęcie zdefiniowane w art. 4 pkt 25 ustawy o ochronie zwierząt). Stanowisko organu nadzoru potwierdza ugruntowane orzecznictwo sądowoadministracyjne (wyro NSA z dnia 10 listopada 2009 r. sygn.akt II OSK 1256/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r. sygn.akt II OSK 170/10.

Z kolei w przypadku § 3 pkt 4 i 5 uchwały Rada postanowiła, że realizatorami programu jest również Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami oraz dzierżawcy lub zarządcy obwodów łowieckich. Wskazać w tym miejscu należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem o charakterze wewnętrznym skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów. Jak sama nazwa wskazuje, dotyczy wyłącznie przygotowania i realizacji zadania własnego gminy, jakim jest opieka nad zwierzętami bezdomnymi tj. nieposiadającymi właściciela. Zwrócić należy również uwagę na fakt, iż kwestie dotyczące współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi reguluje rada gminy w uchwale w przedmiocie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, którego podstawa prawna została określona w art. 5a ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.). Z treści tego przepisu wynika wprost, że w uchwale tej określa się w zakresie współpracy z tymi organizacjami m.in. zasady współpracy (pkt 2), zakres przedmiotowy (pkt 3), formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 (pkt 4), priorytetowe zadania publiczne (pkt 2); wysokość środków planowanych na realizację programu (pkt 8). Natomiast w art. 5 ust. 1 cytowanej ustawy prawodawca wskazał wprost, że organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, czyli również w zakresie ochrony zwierząt, o czym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 18 ustawy, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. Ponadto, zgodnie z § 141 w zw. z § 119 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908), na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedną uchwałę, która wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Powyższe oznacza, że skoro kwestia sposobu i form ewentualnej współpracy organizacji pozarządowych m.in. w zakresie ochrony zwierząt została powierzona do określenia w programie współpracy z organizacjami pożytku publicznego, Rada nie jest władna do stanowienia w tym zakresie w odrębnej uchwale, tutaj: regulującej problematykę opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Regulacja ta nie znajduje zatem również uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Przekroczeniem upoważnienia ustawowego jest również określenie w Rozdziale 4 pt. "Zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom Gminy Santok" (§ 6) przedmiotowej uchwały obowiązków właścicieli zwierząt domowych oraz obowiązków respektowania przepisów zawartych w regulaminie czystości i porządku na terenie gminy. Takie regulacje wykraczają poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 11a ust. 2 i 3 ustawy o ochronie zwierząt. Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz.U. z 2012r. poz. 391 ze zm.) regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego winien określać obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Podkreślić przy tym należy, iż regulamin jest aktem prawa miejscowego, a zatem zawiera przepisy powszechnie obowiązujące na terenie gminy. Dlatego też zarówno jego moc obowiązująca jak i obowiązki związane z egzekwowaniem jego zapisów wynikają z faktu wejścia w życie uchwały podjętej na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie. Dlatego też brak jest podstaw do regulowania powyższych kwestii w uchwale w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Regulacje zawarte w Rozdziale 5 pt. "Edukacja mieszkańców Gminy Santok w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt" (§ 7) uchwały także wychodzą poza ustawowo określone upoważnienie .Ponieważ w ocenie organu nadzoru przepisy uchwały wprowadzające do programu kwestię edukacji mieszkańców w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt wykraczają poza zakres upoważnienia należało również je zakwestionować .

Wobec powyższego należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim 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 rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek