

Rozstrzygnięcie nadzorcze
Wojewody Lubuskiego
Nr NK-I.4131.112.2012AKop
z dnia 23 kwietnia 2012 r.

Rada Gminy Przytoczna

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 42, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Przytoczna Nr XVII/109/2012 z dnia 27 marca 2012 roku w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Przytoczna”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2012 roku Rada Gminy Przytoczna podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Przytoczna” . Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 marca 2012 roku.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 11 a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2011r., Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

Zgodnie z treścią przywołanego w podstawie prawnej uchwały art. 11a 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).

Użycie przez ustawodawcę w art. 11 a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zwrotu „obejmuje” oznacza, że wszystkie wskazane w delegacji ustawowej elementy programu muszą zostać określone w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Tymczasem przedmiotowa uchwała nie zawiera obligatoryjnych elementów, o których mowa w pkt 1 do 8 art. 11a wskazanej ustawy. Mianowicie w programie nie wskazano gospodarstwa rolnego które zapewni miejsce dla zwierząt gospodarskich. Uchwałodawca pominął także uregulowanie kwestii odławiania zwierząt oraz opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie.

Dotychczasowe przepisy ustawy określały, że zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Zapis ten z jednej strony wygenerował obowiązek, z drugiej zaś nie określał zasad dalszego postępowania ze zwierzętami. Zgodnie z obowiązującym do dnia 31 grudnia 2011r. zapisem art. 11 a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt rada gminy mogła w drodze uchwały przyjąć program zapobiegający bezdomności zwierząt obejmujący w szczególności: sterylizację albo kastrację zwierząt, poszukiwanie nowych właścicieli dla zwierząt; usypianie ślepych miotów.

Ratio legis ustawodawcy było zatem wyeliminowanie z obrotu prawnego „martwych” zapisów poprzez wprowadzenie w znowelizowanej ustawie obligatoryjnego uchwalania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności. Program ten ma na celu konkretyzację działań organów gminy , bądź jednostek im podporządkowanych. Zgodnie z definicją słownika języka polskiego PWN przez program rozumieć należy „plan zamierzonych czynności, przedsięwzięć”. Zatem zgodnie z art. 11 a ustawy o ochronie zwierząt program zawierać musi m.in. odławianie bezdomnych zwierząt. Rada Gminy podejmując uchwałę nie może ograniczać się do modyfikacji delegacji ustawowej. Zdaniem organu nadzoru wskazanie w § 10 ust.1 uchwały, iż bezdomność psów i kotów będzie likwidowana również poprzez wyłapanie zwierząt bezdomnych , tj. takich , które uciekły , zabłąkały lub zostały porzucone i nie ma możliwości ustalenia ich właścicieli lub innych osób , pod których opieką zwierzęta dotychczas przebywały nie wypełnia dyspozycji wynikającej z art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. Natomiast § 3 ust. 5 uchwały stanowi jedynie powtórzenie delegacji

ustawowej. Należało zatem wskazać m.in. czy odławianie bezdomnych zwierząt ma charakter stały czy okresowy, podmiot odpowiedzialny za odławianie zwierząt oraz schronisko w którym bezdomne zwierzęta będą umieszczane.

Rada Gminy w § 10 ust. 2 uchwały wskazała, iż zasady wylapywania bezdomnych zwierząt oraz rozstrzygnięcie o dalszym postępowaniu z nimi określa odrębna uchwała Rady Gminy Przytoczna. Należy jednak podkreślić, iż uchwała Rady Gminy Przytoczna Nr XVIII/103/08 z dnia 26 lutego 2008r. w sprawie ustalenia zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt oraz rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z nimi jest aktem wykonawczym do art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt który to został zmieniony przez art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 16 września 2011r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2011r. Nr 230, poz. 1373). Skutkiem takiej zmiany ustawowego upoważnienia jest utrata mocy obowiązującej przez dotychczasowe uchwały określające zasady i warunki wylapywania bezdomnych zwierząt oraz o dalszym postępowaniu z nimi. Z dniem 1 stycznia 2012r. odławianie bezdomnych zwierząt stało się obligatoryjnym elementem programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który to Rada gminy ma obowiązek uchylać corocznie do dnia 31 marca.

Ponadto należało wskazać indywidualne gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Wyliczenie negatywnych przesłanek dyskwalifikujących potencjalne gospodarstwa w § 8 ust. 1 uchwały nie może zostać potraktowane jako wskazanie konkretnego gospodarstwa rolnego.

Elementem obligatoryjnym programu jest także opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Wypełnieniem delegacji ustawowej nie może zatem być zapis § 3 ust. 3 uchwały, który stanowi modyfikację art. 11 a. Nie jest nim również zapis § 5 ust. 1 uchwały zgodnie z którym bezdomne koty będą podlegały wylapywaniu, poddawaniu zabiegowi sterylizacji lub kastracji, kwarantannie po zabiegu i wypuszczeniu ich na wolność w miejscu złapania o ile nie będzie opiekuna adopcyjnego lub innych osób chętnych do zaopiekowania się kotem lub przekazane do schroniska.

Podkreślenia wymaga fakt, iż art. 11a ustawy o ochronie zwierząt wskazuje enumeratywnie wymienione elementy programu opieki nad zwierzętami, które stanowią jednocześnie katalog zamknięty. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni roszszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii. Zatem uregulowanie w uchwale kwestii obowiązkowych szczepień (§ 5 ust. 2), procedury związanej z zagrożeniem wścieklizną (§ 5 ust. 4), zabezpieczania zwłok zwierzęcych oraz wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za poniesienie związanych z tym kosztów (§7 ust. 11, §8 ust. 7 i 8), zasad postępowania z bezdomnymi zwierzętami gospodarskimi (§ 8 ust. 1, 3, 5), procedury odebrania zwierząt gospodarskich (§8 ust. 2) oraz porzucania zwierząt (§7 ust. 2 i 3) wykracza poza zakres dopuszczalnego upoważnienia a ponadto narusza hierarchię aktów normatywnych. Problematyka szczepień oraz zwalczania wścieklizny unormowana została w ustawie z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2008r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.) oraz rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 stycznia 2005r. w sprawie zwalczania wścieklizny (Dz.U. z 2005r. Nr 13, poz. 103). Procedura odebrania zwierząt gospodarskich (które już z samej definicji nie są zwierzętami bezdomnymi) uregulowana została w art. 7 ustawy o ochronie zwierząt. Natomiast kwestię porzucania zwierząt reguluje art. 6 ust. 2 pkt 11 w.w. ustawy. Przekracza kompetencje rady jak również narusza prawo własności zapis § 6 uchwały, w myśl którego gmina może wprowadzić obowiązek kastracji i sterylizacji psów i kotów posiadających właścicieli i opiekunów z refundacją pełną, częściową lub bez refundacji oraz § 11 ust 2 (§11 zawiera dwa kolejne ustępy oznaczone cyfrą 2) stosownie do którego dotychczasowemu właścicielowi zwierząt bezdomnych przekazanych do schroniska nie przysługuje prawo roszczenia pod adresem gminy lub schroniska odszkodowania z tytułu przeprowadzonego niezbędnego leczenia lub zabiegów wykonywanych w/po okresie kwarantanny, w tym kastracji lub sterylizacji, uspienia ślepych miotów, czipowania. Program opieki ma na celu pomoc zwierzętom pozbawionym opieki, a nie bezprawną ingerencję w sferę praw i wolności przysługującej właścicielom zwierząt.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż art. 11 a ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którym „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”, określa wyłącznie kompetencję rady gminy do podjęcia uchwały w omawianym przedmiocie. Tym samym wskazana norma prawna nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej do wydania przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy. Warunkiem uznania danego aktu za akt prawa miejscowego jest spełnienie niezbędnych przesłanek wymaganych dla tych przepisów. Cechą takich aktów jest ich powszechność, a także generalny i abstrakcyjny charakter. Tymczasem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz

zapobiegania bezdomności zwierząt cech takich nie posiada. Nie rozstrzyga bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów, tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem prawnym konkretyzującym sposoby działania gminy, zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych. Z tego względu powyższa uchwała jest aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów. Kwestionowana uchwała nie podlega zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w przepisie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. W związku z powyższym, omawiana uchwała nie mieści się w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Redakcja wymienionego przepisu nie pozostawia wątpliwości, iż w odniesieniu do aktów wyrażających wolę organu stanowiącego gminy, publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają wyłącznie: uchwały zakwalifikowane do aktów prawa miejscowego oraz uchwały nie będące prawem lokalnym – jednakże wyłącznie w przypadku, gdy przepisy szczególne tak stanowią.

Uchwała ta, jako niespełniająca wymogów z przepisu art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych, nie może być ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek

Otrzymują:

1. adresat
2. a/a