

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-4131.119.2012.AZie

z dnia 20 kwietnia 2012 r.

Rada Miejska w Skwierzynie

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 29 marca 2012r. uchwały Nr XX/170/12 Rady Miejskiej w Skwierzynie z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Skwierzyna” na rok 2012.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 marca 2012r. Rada Miejska w Skwierzynie podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Skwierzyna” na rok 2012.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że akt ten 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 art.13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktach prawnych (Dz. U. z 2011r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

Zgodnie z treścią przywołanego w podstawie prawnej 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 ustawy). Natomiast stosownie do ust. 7 powyższego artykułu projekt programu, o którym mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania:1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii; 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy; 3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.

W toku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego organ nadzoru ustalił, iż wymóg zasięgnięcia opinii wskazanych wyżej podmiotów do projektu uchwały został zachowany. Niemniej Rada podejmując ten akt nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt. Akt nie normuje bowiem wszystkich wymaganych prawem elementów.

Mianowicie uchwalony przez radę program powinien obejmować zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Zdaniem organu nadzoru taki zapis oznacza konieczność bądź upoważnienia organu wykonawczego gminy do podjęcia działań faktycznych i prawnych zmierzających do doprowadzenia wykonania tej uchwały, w tym w szczególności zawarcia z podmiotem prowadzącym schronisko umowy na warunkach przez strony określonych, bądź wskazania bezpośrednio w uchwale konkretnego schroniska, w którym umieszczane będą bezdomne zwierzęta. Tylko bowiem wówczas zagwarantowana jest realizacja nałożonego na gminę obowiązku w zakresie zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. W związku z tym nie jest wystarczające posługiwanie się w uchwale ogólnym określeniem, iż zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom realizuje schronisko lub też zostaną ewentualnie podjęte działania związane z uruchomieniem schroniska na terenie gminy (§ 4 ust. 1, § 2 ust. 8 uchwały). W tym miejscu podkreślenia wymaga, iż wprowadzona z dniem 1 stycznia 2012r. nowelizacja art. 11a ustawy o ochronie zwierząt nałożyła na rady gmin obowiązek corocznego podejmowania uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. *Ratio legis* było wzmocnienie odpowiedzialności gmin za generowaną przez ich mieszkańców bezdomność zwierząt. Ustawodawca chciał doprowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego "martwych" zapisów, które takimi stawały się z uwagi na nieobowiązkowe - jak do tej pory - regulacje rad gmin w tym zakresie.

Tym samym, zgodnie z obecnym brzmieniem przepisów, podejmowany na podstawie art.11a ww. ustawy program ma na celu konkretyzację działań organów gminy, bądź jednostek im podporządkowanych. Takiego wymogu nie spełniają jednak zapisy przedmiotowej uchwały w części, w jakiej normują kwestię zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt.

Z analogicznych, co wyżej wskazane względów, należało zakwestionować postanowienia § 6 ust. 2 uchwały. Z przepisów tych bowiem nie wynika, że został spełniony przez radę miejską obowiązek wynikający z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt polegający na wskazaniu gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Brak w uchwale wskazanych wyżej regulacji skutkuje stwierdzeniem jej nieważności w całości.

Natomiast za niedopuszczalne należy uznać regulacje zawarte w § 4 ust. 8, § 5 ust. 2 i 3 przedmiotowej uchwały, gdzie rada miejska dopuściła wprowadzenie obowiązku sterylizacji, kastracji, czy też usypiania ślepych miotów zwierząt domowych posiadających właścicieli. Wskazać w tym miejscu należy, iż zgodnie z zapisami art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie zwierząt rada w programie winna wskazać w jakich przypadkach w schronisku dla zwierząt obligatoryjnie wykonywana będzie sterylizacja albo kastracja zwierząt. Niewątpliwie zatem rada jest uprawniona do rozstrzygnięcia o kastracji albo sterylizacji w określonych przypadkach zwierząt przebywających w schronisku dla zwierząt, jednakże w żadnym razie nie oznacza to uprawnienia do postanowienia, iż obowiązek taki może być również wprowadzony wobec zwierząt posiadających właściciela.

Naruszeniem przyznanych radzie kompetencji jest także wprowadzenie uregulowań dotyczących odpowiedzialności materialnej właścicieli zwierząt za wylapanie, leczenie oraz pobyt zwierząt w schronisku (§ 4 ust. 5, § 5 ust. 6, § 6 ust. 5 i 10 uchwały), gdyż w jej granicach nie mieści się uprawnienie do określania zasad ponoszenia kosztów pobytu zwierząt w schronisku.

Przekroczeniem upoważnienia ustawowego jest również wskazanie w § 6 ust. 1 przedmiotowej uchwały wymogu egzekwowania od właścicieli zwierząt gospodarskich obowiązków określonych w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie. 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 wyłącznie z faktu wejścia w życie uchwały podjętej na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz.U. z 2005r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.) w sprawie przyjęcia regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie.

Niezależnie od powyższego zastrzeżenia organu nadzoru budzą również zapisy § 9 uchwały dotyczące wejścia w życie aktu. Zdaniem uchwałodawcy przedmiotowy akt wchodzi w życie po upływie 14 dni od jego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, a zatem w sposób przewidziany dla aktów prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru uchwała w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Skwierzyna nie posiada cech właściwych dla aktu prawa miejscowego. Nie rozstrzyga bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych. Reasumując stwierdzić należy, iż przedmiotowa uchwała nie jest aktem, o którym mowa art.13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktach prawnych ani żadnym innym aktem prawnym, którego obowiązek publikacji wynika z przepisów szczególnych (art.13 pkt 10 ww. ustawy). Stąd też zasadnym było zakwestionowanie postanowień dotyczących wejścia w życie aktu.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

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

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek