

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.140.2013.AHor

z dnia 6 maja 2013 r.

Rada Miejska w Szlichtyngowej

Działając 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 Uchwały Nr XXXI/213/13 Rady Miejskiej w Szlichtyngowej z dnia 27 marca 2013r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Szlichtyngowa w roku 2013.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2013r. Rada Miejska w Szlichtyngowej podjęła Uchwałę Nr XXXI/213/13 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Szlichtyngowa w roku 2013. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2013 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo tj. art. 11a ust.1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2003r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.).

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 stwierdzić należy, że Rada Miejska w Szlichtyngowej podejmując ten akt nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Akt nie normuje bowiem wszystkich wymaganych prawem elementów. Niewyczerpanie w zakwestionowanej uchwale zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez gminę w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt skutkuje ułomnością uchwały, którą należy ocenić jako istotne naruszenie prawa.

Wbrew wymogowi wymienionemu w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt kwestionowana uchwała nie wskazuje gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, co oznacza, że nie wypełnia nałożonych przepisem ustawy obowiązkowych regulacji. Wymogu tego nie spełniają zapisy zawarte w § 10 Załącznika Nr 1 do uchwały, w którym Rada postanowiła, iż „Na gospodarstwo rolne zapewniające miejsca dla zwierząt gospodarskich w 2013 r. wskazuje się gospodarstwo z którym Burmistrz Miasta i Gminy zawarł stosowne porozumienie w celu właściwej opieki”. Zaznaczyć należy, że ustawodawca na mocy w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt zobowiązał radę gminy do wskazania wprost w uchwale gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Ponadto podkreślić należy, że przepis ust. 2 artykułu 11a w pkt 1-8 zawiera wyczerpujące wyliczenie zagadnień, które program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt musi regulować. Oznacza to, że w uchwale rada gminy nie powinna zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść art. 11a ust. 2 ustawy, a jednocześnie muszą znaleźć się w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów. Przedmiotowy program, uchwalony na podstawie powołanego przepisu, musi formułować postanowienia w granicach upoważnienia ustawowego, regulując kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Brak jednego z tych elementów stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Stanowisko organu nadzoru potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie o sygn. akt II OSK 37/13.

Nie jest to jednak jedyny mankament prawny badanej uchwały. Regulacje zawarte w § 12 i § 3 pkt 4 Załącznika Nr 1 do Uchwały dotyczące edukacji mieszkańców w zakresie opieki nad zwierzętami, ich humanitarnego traktowania wykraczają poza przyznane radzie kompetencje w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Kwestia edukowania mieszkańców nie wchodzi w zakres programu, o którym mowa w art. 11a ust. 2 ustawy, a co za tym idzie nie może być regulowana w drodze omawianego programu (tak też WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 570/12). Podobnie jest przepisem § 7 pkt 3, w którym Rada postanowiła, że obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt realizuje Burmistrz Miasta i Gminy poprzez prowadzenie akcji zachęcającej właścicieli psów i kotów do wykonywania zabiegów sterylizacji i kastracji. Na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt rada gminy zobowiązana była do uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program nie może więc dotyczyć zwierząt, które mają właściciela. Sterylizacja albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt oraz usypianie ślepych miotów może dotyczyć wyłącznie zwierząt bezdomnych. W związku z tym za przekroczenie delegacji ustawowej należało uznać regulacje dotyczące wszelkich akcji zachęcających właścicieli psów i kotów do wykonywania zabiegów sterylizacji i kastracji.

Z kolei w przypadku § 2 ust. 2 pkt 3 załącznika Nr 1 do uchwały Rada postanowiła, że realizatorami programu są organizacje pozarządowe, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, współpracujące z gminą Szlichtyngowa. 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. Za niezgodne z prawem należało zatem uznać również zapisy § 4 pkt 3, § 5 pkt 1 lit. b, § 5 pkt 2, § 6 pkt 3, § 7 pkt 2, w których to Rada Miejska w Szlichtyngowej wskazała, iż poszczególne zadania będą realizowane również przez organizacje pozarządowe. Analogicznie stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 6 grudnia 2012r. sygn. akt II SA/Wr 686/12.

Jak już wyżej wskazano program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem o charakterze wewnętrznym skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów, dlatego też brak jest również podstaw do wskazywania Policji, jako jednego z realizatorów programu - § 6 pkt 2 załącznika Nr 1 do uchwały, dotyczący odławiania bezdomnych zwierząt.

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę Radzie, że regulacje zawarte w przedmiotowym programie dotyczące odławiania bezdomnych zwierząt oraz opieki nad wolno żyjącymi kotami w tym ich dokarmiania są zbyt ogólne. W ocenie organu nadzoru, mimo iż programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt są aktami kierownictwa wewnętrznego, powinny jednak zawierać zapisy, które wskazywałyby kierunek działania organu wykonawczego gminy. Właściwym wydaje się zatem umieszczenie w programie bardziej szczegółowych zapisów dotyczących odławiania bezdomnych zwierząt np. czy odławianie będzie prowadzone stale czy sezonowo. Podobnie rzecz ma się z dokarmianiem wolno żyjących kotów – w uchwale powinien znaleźć się zapis kto i na jakich zasadach może stać się opiekunem wolnożyjących kotów i na jakich zasadach będzie mu wydawana karma; kiedy i gdzie będą dokarmiane koty. Podkreślić bowiem należy, iż wprowadzona z dniem 1 stycznia 2012 r. 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. Zamieszczenie w uchwale zapisów, które stanowią jedynie powtórzenie przepisów ustawy w zakresie tego co program obejmuje nie prowadzi do wyeliminowania z obrotu prawnego „martwych” zapisów, a jedynie ich powielanie.

Organ nadzoru wskazuje również, że stosownie do art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt 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 nie został zachowany. Burmistrz wystąpił o opinie wyłącznie do Powiatowego Lekarza Weterynarii, ale miało to miejsce dopiero w dniu 12 marca br. Za wypełnienie wymogu przekazanie programu do zaopiniowania organizacjom społecznym oraz dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich nie może nie można bowiem uznać samego zamieszczenia projektu programu na stronie BIP urzędu. Na terenie gminy Szlichtyngowa z całą pewnością działają bowiem koła łowieckie oraz organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, w związku z czym Burmistrz zobowiązany był do bezpośredniego wystąpienia do tych podmiotów o opinię w sprawie programu (choćby za pośrednictwem poczty email).

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