

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.141.2013.AHor

z dnia 6 maja 2013 r.

Rada Miejska w Nowym Miasteczku

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 § 3 pkt 4, § 4 pkt 2, § 5 pkt 2, § 6 pkt 2 i pkt 3, § 7 pkt 3, § 11 Załącznika do Uchwały Nr XXVII/154/13 Rady Miejskiej w Nowym Miasteczku z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowe Miasteczko w 2013 r.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2013r. Rada Miejska w Nowym Miasteczku podjęła Uchwałę Nr XXVII/154/13 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowe Miasteczko w 2013 r. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2013 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że załącznik do uchwały w części § 3 pkt 4, § 4 pkt 2, § 5 pkt 2, § 6 pkt 2 i 3 § 7 pkt 3, § 11 istotnie narusza prawo tj. art. 11a ust.1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2003 r. 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).

Regulacje zawarte w § 11 Załącznika do Uchwały dotyczące edukacji mieszkańców w zakresie m.in. opieki nad zwierzętami, podniesienia świadomości mieszkańców 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 z przepisem § 6 pkt 3, w którym Rada postanowiła, że obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt realizuje również Burmistrz 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 § 3 pkt 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom z terenu Gminy Nowe Miasteczko realizują m.in. organizacje pozarządowe poprzez realizację zadań publicznych, obejmujących opiekę nad zwierzętami bezdomnymi. 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 2, § 5 pkt 2, § 6 pkt 2, § 7 pkt 3, w których to Rada Miejska w Nowym Miasteczku wskazał, 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.

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 ogólnikowe. 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.

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