

**ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**  
**Nr NK-I.4131.143.2013.AHor**  
**z dnia 10 maja 2013 r.**

**Rada Gminy Słońsk**

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 XXVI/186/2013 Rady Gminy Słońsk z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia Programu zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Słońsk.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 9 kwietnia 2013r. Rada Gminy Słońsk podjęła Uchwałę Nr XXVI/186/2013 w sprawie wprowadzenia Programu zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Słońsk. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 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 Gminy Słońsk podejmując ten akt nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Akt nie reguluje kwestii odławiania bezdomnych zwierząt. 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 3 ustawy o ochronie zwierząt kwestionowana uchwała nie normuje odławiania bezdomnych zwierząt, co oznacza, że nie wypełnia nałożonych przepisem ustawy obowiązkowych regulacji. Zaznaczyć 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.

Wątpliwości organu nadzoru budzą także zapisy dotyczące zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. W § 2 ust. 2 pkt 2 badanej uchwały Rada wskazała, że po przeprowadzeniu zabiegu (sterylizacji albo kastracji) zwierzęta przeznaczane są do adopcji lub umieszczane w schronisku dla zwierząt prowadzonym przez fundację „Pro Animale dla Zwierząt w Potrzebie” w Ługach Gorzyckich, w celu zapewnienia im bezterminowej opieki do czasu adopcji. Natomiast zgodnie z § 5 ust. 3 „Zwierzętom bezdomnym, które nie znajdują właściciela w drodze adopcji Gmina zapewnia schronienie poprzez umieszczenie w schronisku dla

zwierząt prowadzonym przez fundację „Pro Animale dla Zwierząt w Potrzebie” w Ługach Gorzyckich”. Z zapisów tych wynika, że zwierzęta bezdomne będą umieszczane w schronisku dla zwierząt dopiero w sytuacji gdy nie znajdą nowego właściciela w drodze adopcji. Rada nie wskazała jednak co będzie się działo ze zwierzętami, gdzie zostaną umieszczone, do tego czasu. Ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 1 przesądził wprost, że gmina zobowiązana jest do zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Nie sposób więc przyjąć, że Rada zapewniła wykonanie zadania własnego Gminy Słońsk i wypełniła delegację ustawową z art. 11a ust. 2 ustawy, w sytuacji gdy zapewniono miejsce w schronisku dla zwierząt dopiero po bezskutecznym upływie „okresu adopcyjnego”. Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt jest zadaniem własnym gminy, z którego realizacji gmina nie może zrezygnować.

Jednym z zadań gminy i zagadnieniem, które musi zostać uregulowane w programie jest poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie zwierząt). Tymczasem w § 5 ust. 1 Rada postanowiła, iż za poszukiwanie nowych właścicieli i opiekunów psów i kotów odpowiadają ich dotychczasowi właściciele/opiekunowie. Z ust. 2 tego artykułu wynika, że Gmina Słońsk jedynie wspiera poszukiwania nowych właścicieli dla psów i kotów. Należy zauważyć, że to na gminie ciąży obowiązek poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt i to przede wszystkim gmina powinna zająć się tym zadaniem. Poza tym jeśli dotychczasowy właściciel/opiekun poszukuje nowego właściciela dla zwierzęcia to nie mamy do czynienia ze zwierzęciem bezdomnym. W związku z tym należy uznać, że Rada Gminy Słońsk nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt również w zakresie poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

Nie są to jednak wszystkie mankamenty prawne badanej uchwały. Regulacje zawarte w § 3 dotyczące pokrywania kosztów sterylizacji samic psów i kotów, które mają właściciela wykraczają poza przyznane radzie kompetencje w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. 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 kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt, która obligatoryjnie musi zostać uregulowana w programie, może dotyczyć wyłącznie zwierząt bezdomnych. 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. Organ nadzoru nie kwestionuje samej możliwości ewentualnego dofinansowania przez Gminę zabiegów m. in. sterylizacji, kastracji. Zaznaczyć należy iż Rada może uregulować w/w kwestie w odrębnej uchwale w sprawie udzielenia dotacji na te zabiegi, zaliczanej do kategorii aktów prawa miejscowego. Ustawa o ochronie zwierząt nie przewiduje współuczestniczenia w kosztach realizacji programu przeciwdziałania bezdomności oraz opieki nad bezdomnymi zwierzętami właścicieli zwierząt. Czym innym jest zatem wskazanie wysokości środków finansowych i sposobu wydatkowania tych środków, a zupełnie czym innym określanie zasad dofinansowania (udzielania dotacji) określonych zabiegów na rzecz właścicieli zwierząt (tak WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 663/12).

W ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo również § 6 badanej uchwał. Rada postanowiła w nim, że: zapobieganie bezdomności zwierząt jest realizowane również poprzez rejestrację zwierząt poddanych elektronicznej identyfikacji, w tym celu Gmina prowadzi gminny rejestr psów (ust. 1); rejestracji podlegają wszystkie psy, niezależnie od celu, miejsca i sposobu ich utrzymania (ust. 2); koszt oznakowania psa ponosi w 50% Gmina, a pozostałe 50% właściciel lub opiekun zwierzęcia (ust. 5); każda osoba, która wejdzie w posiadanie psa po dniu wejścia w życie uchwały, winna zgłosić go do rejestracji... (ust. 6); w przypadku zbycia, zaginięcia lub śmierci psa, jego posiadacz zobowiązany jest dokonać aktualizacji danych w rejestrze psów, w terminie 30 dni licząc od dnia daty zaistnienia zdarzenia (ust. 7). Należy podkreślić, że treścią programu są zapisy mające charakter prognoz, planów i zasad polityki jaką mają prowadzić organy wykonawcze, w tym przypadku Wójt Gminy Słońsk. Nie są to natomiast przepisy o charakterze normatywnym, nie mogą więc przyznawać mieszkańcom gminy określonych praw lub nakładać na nich obowiązki. Jest tak również w sytuacji gdy program zgodnie z art. 11a ust. 3 w/w ustawy obejmuje plan znakowania zwierząt w gminie. Przepisy § 6 stanowią przekroczenie delegacji ustawowej z art. 11 a ustawy o ochronie zwierząt. Problematyka obowiązku znakowania psów i rejestrowania danych ich właścicieli była już kilkakrotnie rozpatrywana przez sądy administracyjne. Przykładowo można wskazać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2012 r., sygnatura akt II OSK 2599/11, w którego uzasadnieniu Sąd wskazał, iż nałożenie takiego obowiązku w drodze uchwały rady miasta jest niezgodne z obowiązującym prawem. Wydaje się jednak, że sam obowiązek zarejestrowania psa w urzędzie gminy, oczywiście przy uwzględnieniu przepisów dotyczących ochrony danych osobowych ich właścicieli, może zostać

nałożony w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Stosownie do art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2012r. poz. 391), regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in. obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przepis ten jest bowiem podstawą ustanowienia nie tylko nakazów i zakazów bezpośrednio zmierzających do tych celów (na przykład nakaz usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta czy nakaz wyprowadzania psów na smyczy), ale także obowiązków mających na celu wyegzekwowanie tych nakazów i zakazów. W orzecznictwie sądowo administracyjnym dominuje stanowisko, iż przepis ten należy wyklądać z uwzględnieniem celu jego uchwalenia, który w nim został wprost wyartykułowany. Celem tym jest ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi stwarzanymi przez zwierzęta domowe oraz ochrona przed zanieczyszczaniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku przez te zwierzęta. Zatem, zgodnie z tym przepisem gmina może w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nałożyć na osoby utrzymujące zwierzęta domowe także obowiązki, które służą osiągnięciu wskazanego celu. Nie można więc wykluczyć z tego upoważnienia obowiązku znakowania i rejestracji psów.

Niezgodny z prawem w ocenie organu nadzoru jest również § 7 ust. 2 w którym Rada postanowiła, iż „Koszty leczenia i opieki, w przypadkach wskazanych w ust. 1, pokrywa właściciel zwierzęcia, a zwierząt bezdomnych Gmina”. Należy podkreślić, że zgodnie z ust. 5 art. 11a „Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina”. Skoro koszty realizacji programu ponosi gmina, to brak jest podstaw do przerwania w programie tego obowiązku na właściciela zwierzęcia. Ustawa o ochronie zwierząt nie przewiduje współuczestniczenia w kosztach realizacji programu przeciwdziałania bezdomności oraz opieki nad bezdomnymi zwierzętami właścicieli zwierząt (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 663/12). 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, a w akcie wewnętrznym nie można nakładać obowiązków na mieszkańców gminy.

Wskazać należy również, że z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt wynika, iż program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien zawierać wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. W analizowanej uchwale Rada Gminy Słońsk nie wskazała sposobu wydatkowania środków przeznaczonych na realizację programu, ograniczając się jedynie do wskazania w § 10 uchwały, iż środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu w wysokości co najmniej 8.000 zł zabezpieczone są w budżecie gminy na rok 2013. Ustęp 5 art. 11a w/w ustawy wymaga zarówno wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu, jak i sposobu wydatkowania przeznaczonych na ten cel środków.

Stosownie do art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt rada gminy powinna uchwalić program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, corocznie do dnia 31 marca. Zgodnie zaś z ust. 7 projekt programu wójt 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. Również tych obowiązków Rada Gminy Słońsk nie dochowała. Program został bowiem uchwalony dopiero w dniu 9 kwietnia 2013 r., zaś jak wynika z dokumentacji przesłanej do organu nadzoru, wójt przekazał projekt programu do zaopiniowania wymaganych podmiotom i instytucją dopiero w dniu 15 marca br. Uchybienia te zdaniem organu nadzoru stanowiły jednak nieistotne naruszenie przepisów prawa, gdyż podjęcie programu wydaje się możliwe również w sytuacji niedochowania niniejszych terminów.

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić nieważność Uchwały Nr XXVI/186/2013 Rady Gminy Słońsk w całości.

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 Kacmarek**