

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.144.2013.AHor

z dnia 7 maja 2013 r.

Rada Gminy w Otyniu

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 ust. 2 co do słów: „pojedynczych bezpańskich i wałęsających się zwierząt lub”;
- § 3 ust. 5 co do słów: „Ilość wyłapanych zwierząt będzie uzależniona od tego ilu zwierzętom uda się zagwarantować w ten sposób odpowiednie warunki przetrzymywania”;
- § 7;
- § 10 ust. 2 co do słów: „na zasadzie refundacji opisanej w § 7 niniejszej uchwały oraz”;
- Załącznika Nr 1

Uchwały Nr XXVI.31.2013 Rady Gminy w Otyniu z dnia 28 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Otyń na rok 2013.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 marca 2013r. Rada Gminy w Otyniu podjęła Uchwałę Nr XXVI.31.2013 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Otyń na rok 2013. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 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).

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.

W § 3 ust. 2 Rada postanowiła, że Gmina w zależności od potrzeb i ilości wolnych miejsc w schronisku, będzie zlecała wyłapanie pojedynczych bezpańskich i wałęsających się zwierząt lub wszystkich wałęsających się zwierząt. Zaś w zdaniu ostatnim § 3 ust. 5 Rada wskazała, iż: „Ilość wyłapanych zwierząt będzie uzależniona od tego ilu zwierzętom uda się zagwarantować w ten sposób odpowiednie warunki przetrzymywania”. Zadaniem własnym gminy jest odławianie bezdomnych zwierząt, z którego gmina nie może zrezygnować lub też go ograniczyć ze względu na ilość wolnych miejsc w schronisku. Gmina musi zapewnić kompleksowe wyłapywanie wszystkich bezdomnych zwierząt, dla których musi następnie zapewnić miejsce w schronisku dla zwierząt. Natomiast samo

odławianie bezdomnych zwierząt może być prowadzone stale albo okresowo. W związku z tym należało stwierdzić nieważność § 3 ust. 2 przepisu w zakresie zwrotu „pojedynczych bezpańskich i wałęsających się zwierząt lub” oraz zdania ostatniego § 3 ust. 5.

Za przekroczenie delegacji ustawowej należało uznać § 7 badanej uchwały, w którym Rada uregulowała zasady refundacji kosztów sterylizacji suk poniesionych przez właściciela (posiadacza) zwierzęcia. 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. Konsekwencją stwierdzenia nieważności § 7 badanej uchwały jest stwierdzenie nieważności Załącznika Nr 1 do uchwały – formularza wniosku o refundację kosztów sterylizacji i czipowania psa. Podobnie ma się rzecz z § 10 ust. 2 co do słów: „na zasadzie refundacji opisanej w § 7 niniejszej uchwały oraz”, gdyż zwrot ten stał się w tym stanie rzecz bezprzedmiotowy.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na nieprawidłową numerację przedmiotowej uchwały. Dwukrotnie występuje w niej bowiem § 1, a po § 10 ponownie występują § 2 i § 3. Rada Gminy w Otyniu wprowadzając numerację merytorycznej treści programu od § 1 do § 10 nie tylko naruszyła przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) dotyczące ciągłości numeracji przepisów aktu prawnego, ale uczyniła także uchwałę nieczytelną. Wskazane naruszenie nie stanowi jednak kwalifikowanego naruszenia prawa, stąd też brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności badanej uchwały. Nieistotnym naruszeniem prawa było również posłużenie się w § 3 ust. 2 i § 6 zwrotem bezpańskich zamiast bezdomnych zwierząt. Ustawodawca w art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt zawarł definicję legalną zwierząt bezdomnych, wskazując, że rozumie się przez to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Badana uchwała nosi tytuł w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Otyń na rok 2013, stąd posługiwanie się przez Radę w treści uchwały zwrotem bezpańskich zwierząt jest nieuprawnione i może tylko budzić wątpliwości, co do znaczenia tego pojęcia.

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę Radzie, że regulacje zawarte w przedmiotowym programie dotyczące 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 dokarmiania 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