

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.146.2013.AHor

z dnia 9 maja 2013 r.

Rada Gminy Brody

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: § 2 pkt 5, pkt 6 i pkt 7 ; § 3 pkt 6 ; § 4 ust. 1 pkt 2, pkt 4 i pkt 5 ; § 6 ust. 1 ; § 6 ust. 2 pkt 1 lit „a” ; § 6 ust. 4 pkt 3 ; § 6 ust. 6 Załącznika do Uchwały Nr XXVI/208/13 Rady Gminy Brody z dnia 28 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Brody w 2013 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 marca 2013r. Rada Gminy Brody podjęła Uchwałę XXVI/208/13 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Brody w 2013 roku. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 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).

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 3 pkt 6 i § 4 ust. 1 pkt 5 Załącznika do Uchwały oraz ich uszczegółowienie w § 6 ust. 6 dotyczące edukacji społeczeństwa w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt i sposobów zapobiegania ich bezdomności 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). 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.

Podobnie jest z przepisem § 6 ust. 2 pkt 1 lit „a, w którym Rada postanowiła, że zmniejszenie populacji bezdomnych zwierząt na terenie gminy odbywać się będzie poprzez sterylizację i kastrację zwierząt domowych, w szczególności psów i kotów, które realizowane jest przez Gminę i schroniska poprzez prowadzenie akcji zachęcającej właścicieli psów i kotów do wykonywania zabiegów sterylizacji i kastracji, przy pełnej odpłatności kosztów zabiegów ponoszonych przez właścicieli. 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 § 4 ust. 1 pkt 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Realizacja działań dotyczących przeciwdziałaniu bezdomności zwierząt może być prowadzona przez organizacje pozarządowe, których celem statutowym jest ochrona zwierząt. 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 niezgodny z prawem należało zatem uznać również zapis § 6 ust. 4 pkt 3, w których to Rada Gminy Brody wskazała, iż organizacje pozarządowe będą poszukiwały w ramach programu osób chętnych do adoptowania zwierząt bezdomnych poprzez prowadzenie akcji adopcyjnych i promocyjnych. 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 Posterunku Policji w Brodach i Komendy Powiatowej Policji w Żarach jako jednego z realizatorów programu - § 4 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały.

Przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt są również zapisy zawarte w § 6 ust. 1, w którym Rada postanowiła, iż poprawa bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie gminy realizowana będzie przez: 1) egzekwowanie przepisów prawa lokalnego w zakresie obowiązków właścicieli zwierząt określonych przepisami o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 2) egzekwowanie, we współpracy z Inspekcją weterynaryjną obowiązku wykonywania corocznego szczepienia psów przeciw wściekliznie, 3) prowadzenie działań edukacyjnych w zakresie opieki nad zwierzętami i humanitarnego ich traktowania. W programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt mogą zostać uregulowane wyłącznie kwestie, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 oraz ust. 3 w/w ustawy. Poza tym sprawy dotyczące egzekwowanie przepisów prawa lokalnego czy też egzekwowanie obowiązku wykonywania corocznego szczepienia psów przeciw wściekliznie, regulują inne przepisy prawa, stąd nie ma potrzeby odwoływania się do nich w programie, zwłaszcza, że jest on skierowany do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów.

Kolejnym mankamentem prawnym, jakim jest dotknięta badana uchwała, było zamieszczenie przez lokalnego prawodawcę w § 2 pkt 5 definicji pojęcia zwierzęta bezdomne, w pkt 6 definicji zwierzęta domowe i w pkt 7 koty wolno żyjące. Jak zaznaczono wyżej ustawodawca w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt wskazał w sposób pełny i wyczerpujący elementy jakie powinien zawierać program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Tymczasem we wskazanych wyżej pkt § 2 badanej uchwały Rada powtórzyła definicje legalne sformułowane przez samego ustawodawcę w ustawie o ochronie zwierząt w art. 4 pkt 16 (zwierzęta bezdomne) i pkt 17 (zwierzęta domowe). Brak również podstawy do zamieszczenia definicji pojęcia kotów wolno żyjących, skoro terminem tym posługuje się ustawodawca w w/w ustawie. W ramach wskazanej wyżej delegacji ustawowej brak jest upoważnienia rady gminy do formułowania w programie definicji pojęć użytych w uchwale rady gminy. Dotyczy to przede wszystkim ustalenia znaczenia pojęć ustawowych – zawartych w ustawie upoważniającej i innych ustawach. Rada gminy nie została bowiem uprawniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się ustawodawca (wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09).

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę Radzie, że regulacje zawarte w przedmiotowym programie dotyczące odławiania bezdomnych zwierząt. 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. 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