

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.153.2016.ACze

z dnia 30 maja 2016 r.

Rada Gminy w Bojadłach

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446) stwierdzam nieważność § 1, § 2 pkt 4 - 6, § 3, § 4 pkt 2, § 6 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 i § 11 ust. 1 pkt 2 uchwały Rady Gminy w Bojadłach Nr XIX/98/2016 z dnia 25 kwietnia 2016 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bojadła w 2016 roku.

Uzasadnienie

W dniu 25 kwietnia 2016 r. Rada Gminy w Bojadłach podjęła uchwałę w sprawie: przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bojadła w 2016 roku. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 maja 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała Nr XIX/98/2016 Rady Gminy w Bojadłach w kwestionowanej części istotnie narusza prawo, tj. art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2013r. poz 856).

Zgodnie z dyspozycją art. 11a ust. 1 u.o.z. 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. W myśl art.11a ust. 2 u.o.z. 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 winien zawierać również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych kosztów. Koszty realizacji programu ponosi gmina (ust. 5). Ponadto, program może obejmować także plan znakowania zwierząt w gminie (ust. 3).

W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Gminy w Bojadłach w kwestionowanej części wykroczyła poza swoje kompetencje wskazane w ustawie o ochronie zwierząt.

Organ nadzoru wskazuje, że regulacje zawarte w § 1, § 2 pkt 4 - 6 i § 3 uchwały wykraczają poza ustawowe umocowanie wynikające z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Powyższa ustawa tworzy zamknięty katalog spraw, który w sposób wyczerpujący wskazuje jaką materię pozostawiono Radzie do uregulowania w przedmiotowym programie. Taka regulacja jednoznacznie precyzuje intencje ustawodawcy w tym zakresie. W związku z tym uznać należy, że lokalny prawodawca nie ma prawa do zamieszczania w programach opieki nad zwierzętami zagadnień innych niż wymienione w przytoczonym przepisie, a dotyczących zakresu stosowania uchwały, słowniczka pojęć używanych w uchwale oraz celów programu.

Ponadto przepis art. 11 ust. 3 ww. ustawy zabrania odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a. Przy czym schroniskiem dla zwierząt zgodnie z art. 4 pkt 25 ustawy jest miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11

marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (j.t. Dz.U. z 2014r. poz. 1539 ze zm.). Schroniskiem dla zwierząt z całą pewnością nie jest "przysłupisko". Dlatego też jako istotnie naruszające prawo uznac należy regulacje zawarte w § 4 pkt 2 i § 6 ust. 3 uchwały, z których wynika, że zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom realizowane jest poprzez zapewnienie tymczasowego schronienia w przysłupisku, do czasu przyjęcia zwierząt do schroniska lub odnalezienia właściciela lub opiekuna oraz że przed przewiezieniem do schroniska wylapywane zwierzęta będą tymczasowo umieszczone w przysłupisku celem odnalezienia właściciela lub nowego opiekuna (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 31 lipca 2014r., sygn. akt II SA/Op 325/14, LEX nr 1498206). Ustawa o ochronie zwierząt nie posługuje się pojęciem „przysłupisko” i nie określa żadnych warunków prowadzenia takiego miejsca. „Przysłupisko” nie będzie zatem spełniać norm i wymagań weterynaryjnych przewidzianych dla prowadzenia schroniska dla zwierząt. Na gruncie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie jest możliwe zapewnienie bezdomnym zwierzętom schronienia w miejscu innym niż schronisko dla zwierząt.

W ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo również § 6 ust. 2 pkt 1, który stanowi, że odławianie bezdomnych zwierząt z terenu gminy będzie realizowane przez pracowników urzędu w odniesieniu do pojedynczych sztuk. Zasady i warunki wylapywania bezdomnych zwierząt zostały określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U. Nr 116, poz. 753). Zgodnie z § 4 i 5 rozporządzenia działania w zakresie wylapywania zwierząt bezdomnych, w szczególności psów i kotów, obejmują: przeprowadzenie wylapywania przez podmiot, z którym została zawarta umowa, o której mowa w § 5 oraz przewiezienie i umieszczenie zwierząt w schronisku (§ 4). Organ gminy może zawrzeć umowę na przeprowadzenie wylapywania zwierząt bezdomnych z podmiotem prowadzącym schronisko lub przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą (§ 5). Jednocześnie zgodnie z art. 7 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz.U. z 2016r. poz. 250) na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Gminne jednostki organizacyjne prowadzące na obszarze własnej gminy działalność, o której mowa w ust. 1, na zasadach określonych w ustawie nie mają obowiązku uzyskania zezwoleń, o których mowa w ust. 1, ale muszą spełniać warunki wymagane przy udzielaniu takich zezwoleń. Powyższe oznacza, że § 6 ust. 2 pkt 1 narusza obowiązujące przepisy. Ponadto w myśl art. 33 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, którego jest kierownikiem. Jako kierownik wykonuje on uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu, oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Z powyższego wynika zatem, że nałożenie na osoby podległe służbowo wójtowi określonego rodzaju obowiązków stanowi naruszenie kompetencji wójta. Z przepisu art. 33 ust. 3 ustawy jednoznacznie wynika, że tylko w dyspozycji wójta jako pracodawcy pozostaje powierzenie jakichkolwiek zadań swoim pracownikom.

Za niezgodny z prawem należy uznać również § 11 ust. 1 pkt 2 uchwały, zgodnie z którym sterylizację i kastrację zwierząt bezdomnych realizuje Gmina Bojadła poprzez zlecenie wykonania usługi lecznicy dla zwierząt. Z art. 11a u.o.z. nie wynika upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do realizacji ww. zadania przez lecznicę dla zwierząt. Ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z. za element programu uznał obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt, prowadzoną wyłącznie w schroniskach dla zwierząt. W sytuacji, gdy elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi wymienione zostały w ustawie, mają one charakter obligatoryjny i stanowią katalog zamknięty, a organ stanowiący gminy nie może rozszerzać programu o elementy dodatkowe.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy wynika konieczność zawarcia w programie uregulowań dotyczących zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Rada w uchwale wskazała Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt w Trzciance i podpisała z tym schroniskiem umowę. Jednakże organ nadzoru wskazuje, że skuteczna realizacja ustawowych obowiązków ciążących na gminie wynika przede wszystkim przez zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, poprzez podanie jego nazwy i adresu w

programie. Zatem dla prawidłowego wykonania powołanej delegacji niezbędnym jest wskazanie w uchwale nazwy i adresu schroniska. W tym miejscu zauważyć należy, że podanie dokładnego adresu schroniska oprócz tego, że stanowi wypełnienie nałożonego przez prawodawcę obowiązku, odgrywa w praktyce istotną rolę informacyjną. Pozwala odnaleźć wyłapanie zwierzę w przypadku zgłoszenia się jego właściciela. Zaprezentowane powyżej stanowisko organu nadzoru, znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych: wyrok WSA sygn. akt: II SA/Go 417/14 z dnia 25 czerwca 2014 r., wyrok WSA w Opolu z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Op 247/14, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Bd 887/13.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek