

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.165.2016.AKop**

z dnia 1 czerwca 2016 r.

### **Rada Miejska w Ośnie Lubuskim**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2016.446 j.t.) w uchwale Nr X/111/2016 Rady Miejskiej w Ośnie Lubuskim z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ośno Lubuskie w 2016 roku stwierdzam nieważność: § 1 ust. 2, § 2 ust. 1 w zakresie słów: „tj. zwierząt domowych lub gospodarskich, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką dotąd pozostawały”, § 3 ust. 1 i 3, § 4 ust. 1, § 6 ust. 2, § 7 ust. 1 w zakresie słów: „za zgodą właściciela gospodarstwa”, ust. 2 i 3, § 8 ust. 1 w zakresie słów: "rozumianymi jako koty urodzone i żyjące na wolności w ekosystemie wiejskim bądź miejskim".

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 kwietnia 2016r. Rada Miejska w Ośnie Lubuskim podjęła uchwałę w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ośno Lubuskie w 2016r. Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 5 maja 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż uchwała istotnie narusza prawo tj. art. 11a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013r. poz. 856 j.t. ze zm.).

Zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. 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).

Ponadto program ten powinien zawierać również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych kosztów.

Wskazany wyżej katalog koniecznych do uregulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt elementów określił ustawodawca w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy. Tymczasem Rada uchwaliła szereg przepisów, których zamieszczenie w programie stanowi przekroczenie jej kompetencji.

W ocenie organu nadzoru § 1 ust. 2 uchwały, w którym Rada postanowiła, że program ma zastosowanie do wszystkich zwierząt domowych, a w szczególności psów i kotów, pozostaje w sprzeczności z ww. art. 11a ust. 1, w myśl którego, rada ustala program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Zgodnie z dyspozycją art. 11a ust. 2 program dotyczy zwierząt bezdomnych, którymi zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt są 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.

W związku z powyższym, z uwagi na to, że art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt definiuje pojęcie zwierzęcia bezdomnego brak jest podstawy prawnej do definiowania tego pojęcia w uchwale jak to Rada uczyniła w § 2 ust. 1. Rada Gminy nie posiada legitymacji prawnej do definiowania pojęć, którym określone znaczenie nadał już ustawodawca. Dlatego też należy stwierdzić nieważność tego przepisu w części: „tj. zwierząt domowych lub gospodarskich, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką dotąd pozostawały”. Z tego powodu należy również stwierdzić nieważność § 8 ust. 1 w części "rozumianymi jako koty urodzone i żyjące na wolności w ekosystemie wiejskim bądź miejskim". Ustawodawca w art. 4 pkt 21 wyjaśnił pojęcie zwierząt wolno żyjących (dzikich), przez które rozumie się zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. Do takich zwierząt niewątpliwie można zaliczyć koty wolno żyjące. Rada tymczasem ustanowiła własną definicję tego pojęcia.

W ocenie organu nadzoru również przepis § 3 ust. 3 uchwały istotnie narusza prawo. Z art. 11a ustawy o ochronie zwierząt nie wynika upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do zlecenia sterylizacji i kastracji kotów wolno żyjących lecznicy weterynaryjnej. Ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 4 ww. ustawy za element programu uznał tylko 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 obowiązkowy i stanowią katalog zamknięty, a organ stanowiący gminy nie może rozszerzać programu o elementy dodatkowe. Nie można bowiem uznać, że w ramach ogólnie sformułowanego zadania, jakim jest opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, mieści się również sterylizacja lub kastracja wolno żyjących kotów.

Ponadto ww. art. 11a ust. 2 ustawy enumeratywnie wskazany został zakres regulacji, która winna być unormowana w programie. Określenia takie jak: "zapewnienie (...) miejsca", "wskazanie", "zapewnienie (...) opieki" niewątpliwie wskazują na konieczność skonkretyzowania miejsc i podmiotów, które takiej opieki i schronienia udzielają. Zatem wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich zostało wprost przewidziane w punkcie 7 ust. 2 art. 11a ustawy. Ze sformułowania "program obejmuje" nie można wyprowadzić wniosku o fakultatywnym zakresie jego regulacji w odniesieniu do kwestii, wymienionych we wskazanym przepisie. W ocenie organu nadzoru uzależnienie przyjęcia konkretnego zwierzęcia od uprzedniej zgody właściciela gospodarstwa (§ 7 ust.1 uchwały) skutkowałoby brakiem wypełnienia delegacji ustawowej. Organ nadzoru wskazuje, iż z dokumentów przedłożonych przez Gminę w przedmiotowym zakresie nie wynikają ograniczenia w przyjmowaniu zwierząt gospodarskich.

Zdaniem organu nadzoru przepis § 9 uchwały, w myśl którego środki finansowe na realizację zadań wynikających z programu w wysokości 15000 zł zabezpieczone są w budżecie Gminy na rok 2016, realizuje wymóg wyrażony w art. 11a ust. 5 ustawy tylko w części. O ile bowiem z powyższego przepisu programu wynika wysokość środków finansowych zabezpieczonych w budżecie Gminy na realizację zadań wynikających z programu, o tyle sposób wydatkowania tych środków nie został określony. Nie podano bowiem konkretnych sposobów wydatkowania środków na poszczególne zadania, a jedynie określono wysokość kwoty przeznaczonej na realizację programu. Nie wystarczy wskazać w uchwale, że wydatki będą ponoszone w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem określonych zasad. Wadliwość takiej regulacji znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 sierpnia 2014r. sygn. akt II SA/Wr 394/14, stwierdza, iż: „(...) pod

pojęciem "sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu" należy rozumieć ustalenie (wskazanie) na co środki takie zostaną wydatkowane, czyli innym słowem mamy tutaj do czynienia z planowaniem wydatków. (...). Nie ulega wątpliwości, iż wydatkowanie środków finansowych zabezpieczonych na realizację programu musi odbywać się z uwzględnieniem reżimów związanych z finansami publicznymi, a ostatecznie znajdzie swoje odzwierciedlenie w sprawozdaniu finansowych z wykonanych zadań, w którym to jedną z podstawowych kategorii będzie podanie na co i w jakiej wysokości wydatkowano zaplanowane wcześniej środki finansowe, czyli mówiąc wprost zostanie przedstawiony sposób wydatkowania tych środków”.

W ocenie organu nadzoru również uregulowanie zawarte w § 7 ust. 2 uchwały wykracza poza ustawowo określoną delegację zawartą w ustawie o ochronie zwierząt. Z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy wynika obowiązek wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, nie jest zaś uprawnieniem Rady określanie jakie to gospodarstwo ma spełniać warunki.

Ponadto w organ nadzoru zwraca uwagę na przepis art. 11a ust. 5 zd. drugie, który stanowi, że koszty realizacji programu ponosi gmina. Gmina ponosi zatem koszty wszystkich działań podjętych w oparciu o niniejszą uchwałę. Nie ma zatem potrzeby regulowania tego dodatkowo w uchwale w § 3 ust. 1, § 4 ust. 1, § 6 ust. 2, § 7 ust. 3, tym bardziej że nie jest to wyliczenie wyczerpujące zakres zadań do których finansowania obowiązana jest gmina.

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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**