

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Nr NK-I.4131.39.2014.AKop

z dnia 22 kwietnia 2014 r.

Rada Gminy Deszczno

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Deszczno Nr LII/408/2014 z dnia 19 marca 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Deszczno w 2014 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 marca 2014r. Rada Gminy Deszczno podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Deszczno w 2014 roku. Uchwałę doręczono organowi nadzoru dnia 24 marca 2014 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż przy podejmowaniu w.w. uchwały istotnie naruszono prawo, tj. art.11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2013r. poz.856) .

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013r. poz. 856) rada gminy wypełniając obowiązek o którym mowa w art. 11a 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). Użycie przez ustawodawcę w art. 11 a ust. 2 ustawy zwrotu „obejmuje" oznacza, że wszystkie wskazane w delegacji ustawowej elementy programu muszą zostać określone w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Tymczasem przedmiotowa uchwała nie zawiera niezbędnych elementów, o których mowa w pkt 1 do 8 art. 11a wskazanej ustawy. Mianowicie program nie zapewnia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Zapisy § 5 ust. 2 w zw. z § 7 ust. 3 uchwały świadczą o tym, iż to przedsiębiorstwo „RACKER" (z którym Gmina zawarła umowę) decydowało będzie, które zwierzęta przewiezione zostaną do schroniska, a które będą przetrzymywane w tymczasowym punkcie pobytu do czasu adopcji lub przekazania do schroniska w przypadku zwierząt stwarzających poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Umieszczanie bezdomnych zwierząt w schronisku jest zadaniem Gminy i nie może być przekazane podmiotowi wyłapującemu je w środowisku, który jednocześnie podejmuje decyzje o tym, czy zatrzymuje zwierzę w prowadzonym przez siebie tymczasowym punkcie pobytu, czy też przekazuje je do schroniska. W tym przypadku niezbędna jest umowa bezpośrednia Gminy z podmiotem prowadzącym schronisko zarejestrowane w rejestrze właściwego terytorialnie powiatowego lekarza weterynarii lub prowadzenie własnego schroniska, również pod nadzorem tego organu.

Ponadto wskazać należy, iż to Gmina ma obowiązek zapewnić całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Zadania tego nie może przekazać Przedsiębiorstwu „RACKER" zawierając z nim stosowną umowę (§ 12 ust. 1 uchwały). Firma ta nie może zapewnić opieki weterynaryjnej ponieważ nie prowadzi takiej działalności.

Podkreślenia wymaga, iż art. 11a ustawy w obecnym brzmieniu obowiązuje od dnia 1 stycznia 2012 r. Ustawodawca znowelizował treść tego artykułu ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 230, poz. 1373). Bezpośrednią przyczyną wprowadzenia zmian do ustawy o ochronie zwierząt była konieczność uregulowania kwestii praw zwierząt, zmiana podejścia do traktowania zwierząt, potrzeba ujęcia szeregu zagadnień, które istotnie wpływają na sytuację zwierząt w Polsce, uregulowania obowiązków samorządów w kwestii opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Wśród tych zagadnień ustawodawca uznał za niezwykle istotne wprowadzenie do ustawy o ochronie zwierząt definicji schroniska i tak zgodnie z art. 4 pkt 25 przez "schronisko" rozumie się 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 (Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.).

W konsekwencji uregulowania ustawowego pojęcia schroniska dla zwierząt za każdym razem gdy w art. 11a ust. 2 ustawy prawodawca odnosi się do schroniska, należy rozumieć je przez pryzmat art. 4 pkt 25 ustawy. W przepisie tym wskazano na odniesienie do ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Zgodnie z art. 1 pkt 1 lit. j ustawa ta określa wymagania weterynaryjne dla podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla zwierząt. Działalność taka jest traktowana jako działalność nadzorowana w myśl tej ustawy. Rozdział 2 w/w ustawy reguluje wymagania weterynaryjne dla podejmowania i prowadzenia działalności nadzorowanej. Na podstawie art. 11 ust. 1 omawianej ustawy powiatowy lekarz weterynarii prowadzi rejestr pomiotów prowadzących działalność nadzorowaną, o której mowa w art. 1 pkt 1 lit. a-1 (a więc także schronisk dla zwierząt), n, p oraz w art. 4 ust. 3, na obszarze jego właściwości.

W powyższym sprawie wypowiedział się Powiatowy Lekarz Weterynarii negatywnie opiniując projekt ww uchwały pismem z dnia 25.02.2014r. znak:PLW 0801-0606/9/2014. Powiatowy Lekarz Weterynarii wskazał, iż Przedsiębiorstwo „RACKER” nigdy nie zgłosiło w rejestrze Powiatowego Lekarza Weterynarii w Gorzowie Wlkp. działalności polegającej na prowadzeniu schroniska dla zwierząt. Tym samym nie prowadzi działalności nadzorowanej i nie ma uprawnień do przekazywania zwierząt do adopcji (§ 9 ust. 1 uchwały) ani też do ich dożywotniego utrzymywania w warunkach rozumianych przez prawo jako schronisko dla bezdomnych zwierząt.

Za naruszający prawo należy uznać również zapis § 8 ust. 1 w części „ lub Przedsiębiorstwo RACKER” odnoszący się do sterylizacji i kastracji zwierząt poza schroniskiem. W myśl art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje , obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Zatem Rada Gminy w sposób nieuprawniony uregulowała realizację obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt przez podmiot nie będący schroniskiem dla zwierząt co stoi w sprzeczności z treścią art. 11a ust. 2 pkt. 4 ustawy (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2013r. sygn. II SA/Wr 649/13).

Ponadto wskazać należy , iż zgodnie z zapisem art. 11 a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt koszty realizacji programu ponosi gmina. Zatem zapis §6 ust.3 lit.d uchwały w części „ i na ich koszt” podjęty został z naruszeniem prawa.

W ocenie organu nadzoru należało również wyeliminować z obrotu prawnego uregulowania zawarte w § 7 ust. 5 i 6, które odnoszą się do elementów, umowy zawieranej z podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie odławiania bezdomnych zwierząt. Obowiązkowe elementy umowy określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U. z 1998r. Nr 116, poz. 753) wydane na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt.

Przekroczeniem kompetencji rady są również postanowienia § 12 ust. 2 uchwały w zakresie, w jakim stanowi o kosztach leczenia zwierząt domowych. Kwestie wszelkich rozliczeń z tytułu leczenia zwierząt domowych mają charakter cywilnoprawny. Jako takie nie powinny być przedmiotem regulacji o charakterze programowym.

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 , jakim jest opieka nad

zwierzętami bezdomnymi. Stąd też należało zakwestionować zapisy § 3 jako przekraczające delegację ustawową a także wskazujące jednostki pozostające poza strukturą gminy.

Istotnym naruszeniem prawa jest również dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzenie kompetencji w drodze analogii. Rada Gminy Deszczno w „Postanowieniach ogólnych”, tworząc słownik i definiując w nim pojęcia, istotnie naruszyła art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Wynikający z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, zakres upoważnienia określający zagadnienia podlegające regulacji w programie nie obejmuje uprawnienia rady gminy do formułowania w programie własnych definicji: „zwierząt domowych”, „kotów wolno żyjących”, „właściciela”, bądź używania zwrotów ustawowych oraz formułowania ogólnych tez. Brak upoważnienia Rady w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w programie definicji jak i powtarzania w nim definicji ustawowych.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. 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 zarządzenia organu gminy wstrzymuje jego 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