

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.74.2015.AZie

z dnia 29 kwietnia 2015 r.

Rada Miejska w Sławie

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2013r. poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność doręczonej w dniu 7 kwietnia 2015 r. uchwały Nr VI/24/15 Rady Miejskiej w Sławie z dnia 31 marca 2015r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sława w roku 2015.

Uzasadnienie

W dniu 31 marca 2015r. Rada Miejska w Sławie podjęła uchwałę w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sława w roku 2015.

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 (j.t. Dz.U. z 2013r., poz. 856 ze zm. - zwana dalej ustawą”).

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 powinien zawierać również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych kosztów. Koszty realizacji programu ponosi gmina (ust. 5).

Ustawodawca w art. 11a ust. 2 ustawy enumeratywnie wskazał zakres regulacji, która winna być unormowana w programie. 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 Rada Miejska w Sławie podejmując kwestionowany akt nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, a mianowicie nie zapewniła bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt.

W Rozdziale 2.1.1 załącznika do uchwały p.t. Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, rada postanowiła, że: „Wylapane z terenu Gminy i Miasta Sława bezdomne zwierzęta umieszczane będą w Miejskim Schronisku dla bezdomnych zwierząt w Głogowie (...). Liczba zwierząt dostarczonych do schroniska została określona do 5 sztuk w skali roku. W sytuacji zapewnienia miejsc w ww. schronisku kolejne wylapane bezdomne psy utrzymywane będą w miejscu przetrzymania w Sławie przy ul. Powstańców Śląskich 34b do momentu zwolnienia się miejsca w schronisku, bądź do momentu wydania ich do adopcji po upływie 15-sto dniowego okresu przetrzymania zwierzęcia, tak aby był kompatybilny z okresem obserwacji w kierunku wścieklizny.” Z powyższych zapisów wynika, że gmina zapewniła miejsce w schronisku dla zwierząt jedynie bezdomnym psom i to w liczbie nie przekraczającej 5 sztuk.

Przepis art. 11a ust. 2 pkt 1 wyraźnie stanowi, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Natomiast zgodnie z art. 4 pkt 16 przez zwierzęta bezdomne rozumie się 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. Mowa tu zatem o wszystkich zwierzętach domowych, a nie wyłącznie o psach.

Jednocześnie Rada przekraczając upoważnienie ustawowe zorganizowała tzw. miejsce przetrzymania psów, które ma służyć do ich przetrzymywania do momentu zwolnienia się miejsca schronisku. Ustawodawca w art. 4 pkt 25 ustawy o ochronie zwierząt zdefiniował pojęcie "schroniska dla zwierząt" przez, które należy rozumieć 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 oraz z 2010 r. Nr 47, poz. 278, Nr 60, poz. 372 i Nr 78, poz. 513). Z kolei ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt i wydane do niej przepisy wykonawcze definiują takie pojęcia jak stacja kwarantanny (art. 2 pkt 35), czy też miejsce gromadzenia zwierząt (art. 2 pkt 37) oraz szczegółowe wymagania weterynaryjne dla prowadzenia tych miejsc. Zatem schronisko dla zwierząt, stacja kwarantanny, czy też miejsce gromadzenia zwierząt są miejscami, które muszą spełniać określone przepisami prawa warunki. Wobec powyższego niedopuszczalne jest przetrzymywanie zwierząt (psów) w miejscu wyznaczonym przez gminę przez nieokreślony okres czasu, zamiast w schronisku dla zwierząt spełniającym określone prawem wymogi. Ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 1 przesądził wprost, że gmina zobowiązana jest do zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt jest zadaniem własnym gminy, z którego realizacji gmina nie może zrezygnować. W związku z tym, że badany program nie zawiera wszystkich obligatoryjnych elementów, o których mowa w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, stwierdzenie nieważności uchwały w całości było konieczne i uzasadnione.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje również zapewnienie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Naruszające prawo są zatem regulacje zawarte w Rozdziale 2.1.2 załącznika do uchwały dotyczące: nakładania obowiązków na osoby zgłaszające bezdomne koty polegających między innymi na obowiązku wyłapania zwierzęcia, transportu na własny koszt, czy też opieki nad zwierzęciem po wykonaniu zabiegu sterylizacji lub kastracji; możliwość uzyskania przez mieszkańców gminy nieodpłatnie karmy tylko i wyłącznie w okresach zimowych w zależności od zaplanowanej kwoty na dany rok. Wskazać w tym miejscu należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów. Realizacji zadania własnego gminy, jakim jest opieka nad zwierzętami bezdomnymi tj. nieposiadającymi właściciela jest obowiązkiem gminy, a nie jej mieszkańców.

Niezależnie od powyższego należy również zakwestionować zapisy Rozdziału 1.1.1 załącznika do uchwały p.t. Cel opracowania, gdzie wskazano, iż celem wprowadzenia programu jest rozwiązanie problemu walęsających się bezdomnych psów i problemu bezdomnych kotów występujących w grupach. Należy wskazać, że to z przepisu upoważniającego radę do podjęcia kwestionowanej uchwały jednoznacznie wynika jakie cele winny zostać osiągnięte poprzez przyjęcie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Ponadto organ nadzoru kwestionuje formułowanie przez radę własnych definicji zwierząt bezdomnych, kotów wolno żyjących, sterylizacji (kastracji) do formułowania których rada nie została przez ustawodawcę upoważniona. Definicje zwierząt bezdomnych zawiera art. 4 pkt 16 ustawy, zwierząt wolno żyjących w art. 4 pkt 21 ustawy. Również zawarte w Rozdziale 2.1.7 załącznika do uchwały definicje znęcania się nad zwierzętami oraz zwierząt gospodarskich zostały przez ustawodawcę uregulowane kolejno w art. 6 ust. 2 oraz art. 4 pkt 18 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z art. 9a ustawy o ochronie zwierząt osoba, która napotka porzuconego psa lub kota, w szczególności pozostawionego na uwięzi, ma obowiązek powiadomić o tym najbliższe schronisko dla zwierząt, straż gminną lub Policję. Dlatego też sformułowanie zawarte w drugim akapicie Rozdziału 2.1.3 załącznika do uchwały jest modyfikacją cytowanego przepisu ustawy. Bez podstawy prawnej nałożony został na mocy przedmiotowego programu obowiązek zawiadomienia Straży Miejskiej, Urzędu

Miejskiego, Policji przez osobę uczestniczącą w zdarzeniu drogowym z udziałem zwierząt bezdomnych lub osobę, która napotka ranne zwierzę (Rozdział 2.1.8. zał. do uchwały).

Z przekroczeniem delegacji ustawowej wprowadzone zostały w uchwale uregulowania dotyczące ponoszenia: kosztów wyłapania i utrzymania zwierzęcia (Rozdział 2.1.3. zał. do uchwały), kosztów uspienia ślepego miotu (Rozdział 2.1.6. zał. do uchwały), kosztów transportu, utrzymania i koniecznego leczenia odebranego decyzją zwierzęcia (Rozdział 2.1.7. zał. do uchwały). Koszty realizacji programu ponosi gmina, a nie jej mieszkańcy, czy też właściciele zwierząt. Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt w przypadkach, o których mowa w ust. 1 i 3, kosztami transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia obciąża się jego dotychczasowego właściciela lub opiekuna.

Jako niedopuszczalne uznać należy również regulacje zawarte w Rozdziałach 2.1.6 oraz 2.1.8 załącznika do uchwały, gdzie określono zasady utylizacji martwych lub poddanymi eutanazji zwierząt jako „ubocznego produktu pochodzenia zwierzęcego (padlina)”. Również w tabeli określającej koszty i źródła finansowania programu (4.1 pkt 2), przewidziano koszty przeprowadzania zabiegu eutanazji, a powinna być mowa wyłącznie o kosztach usypiania ślepych miotów. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zabrania się zabijania zwierząt, z wyjątkiem: 1) uboju i uśmiercania zwierząt gospodarskich oraz uśmiercania dzikich ptaków i ssaków utrzymywanych przez człowieka w celu pozyskania mięsa i skór; 2) połowu ryb zgodnie z przepisami o rybołówstwie i rybactwie śródlądowym; 3) konieczności bezzwłocznego uśmiercania; 4) działań niezbędnych do usunięcia poważnego zagrożenia sanitarnego ludzi lub zwierząt; 5) usuwania osobników bezpośrednio zagrażających ludziom lub innym zwierzętom, jeżeli nie jest możliwy inny sposób usunięcia zagrożenia; 6) polowań, odstrzałów i ograniczania populacji zwierząt łownych; 7) usypiania ślepych miotów; 8) czynności podlegających zakazom w stosunku do gatunków chronionych, określonym w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, 628 i 842) wykonywanych na podstawie właściwych zezwoleń; 9) uśmiercania zwierząt gatunków obcych zagrażających gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody - prowadzonych zgodnie z art. 33 oraz przepisami odrębnymi. Przywołany art. 33 ustawy o ochronie zwierząt reguluje zasady uśmiercania zwierząt dopuszczone przez ustawę.

Regulacje zawarte w Rozdziale 3 p.t. „Edukacja mieszkańców zakresie opieki nad zwierzętami” także wykraczają poza ustawowo określony katalog elementów programu zawarty w art. 11a ust. 2 ww. ustawy.

Zarzuty zawarte w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym potwierdza liczne orzecznictwo sądownoadministracyjne np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 612/13, LEX nr 1411093, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 listopada 2013 r., II SA/Bd 887/13, LEX nr 1435151. Jednocześnie organ nadzoru informuje, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany został (sporny do niedawna) pogląd, co do charakteru prawnych uchwał w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami. W myśl wyroków sądów administracyjnych uchwała rady gminy w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami jest aktem planowania o charakterze prawa miejscowego - wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r. sygn. akt II SA/Kr 852/13, wyrok WSA w Opolu z dnia 16 września 2014 r. sygn. akt II SA/Op 335/14, wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 marca 2013 r. sygn. akt II OSK 37/13. W związku z powyższym przy podejmowaniu nowej uchwały należy uwzględnić uregulowania zawarte w art.4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2011.197.1172 j.t.)

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że uchwała Rady Miejskiej w Sławie w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sława w roku 2015 zredagowana została z naruszeniem zapisów § 124 w zw. z § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zgodnie ww. przepisami rozporządzenia podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret. Przedmiotowa uchwała nie spełnia powyższych wymogów.

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

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 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