

Rozstrzygnięcie nadzorcze
Wojewody Lubuskiego
Nr NK-I.4131.86.2012AKop

z dnia 27 marca 2012 r.

Rada Gminy Bytnica

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 42, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Bytnica Nr XIV/67/2012 z dnia 23 lutego 2012 roku w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Bytnica w 2012 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 lutego 2012 roku Rada Gminy Bytnica podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Bytnica w 2012 roku. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 lutego 2012 roku.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 11 a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2011r., Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

Zgodnie z treścią przywołanego w podstawie prawnej uchwały art. 11a 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).

Natomiast stosownie do ust. 7 powyższego artykułu projekt programu o którym mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania: 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii; 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy; dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.

Użycie przez ustawodawcę w art. 11 a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt 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 obligatoryjnych elementów, o których mowa w pkt 1 do 8 art. 11a wskazanej ustawy. Mianowicie w programie nie określono schroniska, które zapewni miejsce bezdomnym zwierzętom, podmiotu sprawującego całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt oraz nie wskazano gospodarstwa rolnego które zapewni miejsce dla zwierząt gospodarskich. Nie uregulowano także kwestii odławiania zwierząt.

Zdaniem organu nadzoru wskazanie w § 6 ust. 3 pkt 5, 6 oraz 7 załącznika do uchwały, iż Gmina zawrze stosowne umowy lub zleci odpowiednim służbom weterynaryjnym podjęcie opieki lekarskiej nie wypełnia dyspozycji wynikającej z art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. Natomiast § 6 ust. 3 pkt 2 powyższego załącznika stanowi jedynie modyfikację delegacji ustawowej.

Dotychczasowe przepisy ustawy określały, że zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Zapis ten z jednej strony wygenerował obowiązek, z drugiej zaś powyższy artykuł nie określił zasad dalszego postępowania ze zwierzętami. Zgodnie z obowiązującym do dnia 31 grudnia 2011r. zapisem art. 11 a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt rada gminy mogła w drodze uchwały przyjąć program zapobiegający bezdomności zwierząt obejmujący w szczególności: sterylizację albo kastrację zwierząt, poszukiwanie nowych właścicieli dla zwierząt; usypianie ślepych miotów.

Ratio legis ustawodawcy było zatem wyeliminowanie z obrotu prawnego „martwych” zapisów poprzez wprowadzenie w znowelizowanej ustawie obligatoryjnego uchwalania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności. Program ten ma na celu konkretyzację działań organów gminy, bądź jednostek im podporządkowanych. Zgodnie z definicją słownika języka polskiego PWN przez program rozumieć należy „plan zamierzonych czynności, przedsięwzięcie”. Zatem zgodnie z art. 11 a ustawy o ochronie zwierząt program zawierać musi m.in. odławianie bezdomnych zwierząt. Rada Gminy podejmując uchwałę nie może ograniczać się do modyfikacji delegacji ustawowej. Należało zatem wskazać m.in. czy odławianie bezdomnych zwierząt ma charakter stały czy okresowy, podmiot odpowiedzialny za odławianie zwierząt oraz schronisko w którym bezdomne zwierzęta będą umieszczane. Ponadto należało wskazać indywidualne gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Program musi wskazywać również podmiot który zapewni całodobową opiekę weterynaryjną. Tym samym gmina powinna zawrzeć cywilnoprawną umowę zlecenia na świadczenie usług weterynaryjnych z lekarzem weterynarii prowadzącym indywidualną praktykę (gabinet weterynaryjny) albo z zakładem leczniczym dla zwierząt, tj. z przychodnią, lecznicą lub kliniką weterynaryjną, o których mowa w ustawie z dnia 18 grudnia 2003r o zakładach leczniczych dla zwierząt (Dz.U. z 2004r. Nr 11 poz. 95 z późn. zm.). Zapis tej treści powinien znaleźć się w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Zgodnie z art. 11 a ust. 7 ustawy projekt programu, o którym mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania: właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii; organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy; dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.

Projekt uchwały w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Bytnica w 2012 roku został przesłany do zaopiniowania właściwym podmiotom dopiero 14 lutego 2012r. Przedmiotowa uchwała została podjęta w dniu 23 lutego 2012r. Natomiast opinie wnoszące zastrzeżenia do projektu zaczęły wpływać do Urzędu Gminy w Bytnicy dopiero w marcu br. Tym samym radni podejmując przedmiotową uchwałę pozbawieni zostali możliwości zapoznania się z uwagami. Stanowi to istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż art. 11 a ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którym „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”, określa wyłącznie kompetencję rady gminy do podjęcia uchwały w omawianym przedmiocie. Tym samym wskazana norma prawna nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej do wydania przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy. Warunkiem uznania danego aktu za akt prawa miejscowego jest spełnienie niezbędnych przesłanek wymaganych dla tych przepisów. Cechą takich aktów jest ich powszechność, a także generalny i abstrakcyjny charakter. Tymczasem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt cech takich nie posiada. Nie rozstrzyga bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów, tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem prawnym konkretyzującym sposoby działania gminy, zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych. Z tego względu powyższa uchwała jest aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów.

Kwestionowana uchwała nie podlega zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w przepisie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. W związku z powyższym, omawiana uchwała nie mieści się w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 ustawy o ogłaszaniu

aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Redakcja wymienionego przepisu nie pozostawia wątpliwości, iż w odniesieniu do aktów wyrażających wolę organu stanowiącego gminy, publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają wyłącznie: uchwały zakwalifikowane do aktów prawa miejscowego oraz uchwały nie będące prawem lokalnym – jednakże wyłącznie w przypadku, gdy przepisy szczególne tak stanowią.

Uchwała ta, jako niespełniająca wymogów z przepisu art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych, nie może być ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kacmarek

Otrzymują:

1. adresat
2. a/a