

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.91.2016.AKop

z dnia 12 kwietnia 2016 r

Rada Gminy Bytnica

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446.t.j.) stwierdzam nieważność w załączniku do uchwały Nr X/55/2016 Rady Gminy Bytnica z dnia 22 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Bytnica w 2016 roku : § 1, § 2 pkt 5, 6, 7, § 3, § 4, § 5, w § 6 ust. 1, ust. 2 pkt 1 w zakresie zwrotu „domowych, w szczególności psów i kotów”, ust. 3 pkt 3, ust. 5 lit. a i ust. 6.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 marca 2016 r. Rada Gminy Bytnica podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bytnica w 2016 roku. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stanowi załącznik do uchwały.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 24 marca 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej otrzymanego aktu organ nadzoru stwierdza, iż wymienione wyżej przepisy załącznika do uchwały istotnie narusza prawo tj. art. 11a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U.2013r.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 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 uregulowania zawarte w § 3 (cele programu), § 6 ust. 1 (poprawa bezpieczeństwa i porządku publicznego) i 6 (edukacja) załącznika do uchwały wykraczają poza ustawowo określoną delegację zawartą w ww. przepisach ustawy.

Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Wskazane w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt elementy tworzą zamknięty katalog spraw, które Rada ma obowiązek (ust. 2) bądź może (ust. 3) uregulować w uchwale. Powyższe oznacza, że Rada nie może regulować w programie żadnych innych spraw, ponad te, które zostały wymienione przez ustawodawcę.

W ocenie organu nadzoru w § 1 załącznika do uchwały, w którym Rada postanowiła, że program ma zastosowanie do wszystkich zwierząt domowych pozostaje w sprzeczności z ww. art. 11a ust. 1, w myśl którego, rada ustala program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W art. 4 pkt 17 ustawy zdefiniowane zostało pojęcie „zwierząt domowych” - jako zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Natomiast w pkt 16 art. 4 ustawodawca wskazał jak należy rozumieć pojęcie „zwierzęta bezdomne”- to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zbłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały.

Kolejno § 2 pkt 5, 6, 7 załącznika do uchwały zawiera szereg definicji. Należy tymczasem zaakcentować, iż terminy te mają charakter ustawowy i zdefiniowane zostały w art. 4 ustawy o ochronie zwierząt. Rada Gminy nie posiada zatem legitymacji prawnej do definiowania pojęć, którym określone znaczenie nadał już ustawodawca. Organ uchwałodawczy tymczasem nie tylko dokonał samodzielnego zdefiniowania pojęć ustawowych, ale nadał tym terminom znaczenie odmienne od tego, które przyjął ustawodawca na gruncie omawianej ustawy.

Organem wykonawczym gminy jest wójt, do którego zadań zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym należy wykonywanie uchwał rady. Rada nie powinna wymieniać w uchwale podmiotów, z pomocą których wójt będzie je wykonywał. Stąd też należało zakwestionować § 4 załącznika do uchwały.

Z kolei § 5 uchwały zawiera nieuprawnioną modyfikację art. 5 ww. ustawy.

Ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 4 ww. ustawy postanowił, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt umieszczonych w schroniskach dla zwierząt. Należało więc z § 6 ust. 2 pkt 1 wyeliminować zapis „domowych, w szczególności psów i kotów”. Powyższy zapis stoi w sprzeczności z postanowieniem art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z., zgodnie z którym obowiązkowa sterylizacja albo kastracja dotyczy zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Natomiast Rada w sposób nieuprawniony ogranicza powyższy obowiązek w szczególności do przebywających w schroniskach psów i kotów.

W ocenie organu nadzoru również tymczasowa opieka nad zwierzętami, które w wyniku wypadków losowych utraciły właściciela należy do schroniska, a nie jak postanowiono w § 6 ust. 3 pkt 3 załącznika do uchwały i umożliwiono przekazanie zwierzęcia pod opiekę „organizacji opieki nad zwierzętami”.

Za niezgodny z prawem należy również uznać § 6 ust. 5 lit. a dotyczący finansowania sterylizacji i kastracji wolno żyjących kotów. Z art. 11a u.o.z. nie wynika upoważnienia dla organu stanowiącego gminy, do finansowania tego typu zabiegów. Jednocześnie ustawa o ochronie zwierząt w art. 11a ust. 2 pkt 4 wskazuje w ramach koniecznych elementów programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi na obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt prowadzoną jednak wyłącznie w schroniskach dla zwierząt. W sytuacji gdy elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi wymienione zostały w ustawie, mają charakter obligatoryjny i stanowią katalog zamknięty - organ stanowiący gminy nie może rozszerzać programu o elementy dodatkowe. Organ stanowiący nie może również w ramach ogólnie sformułowanego zadania jakim jest opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, wprowadzać do programu rozwiązań prawnych nie przewidzianych w ustawie o ochronie zwierząt.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że uchwała będąca aktem prawa miejscowego może zawierać załączniki. W załączniku nie powinno się jednak zamieszczać treści merytorycznych, podstawowych. Załącznik do uchwały powinien być zaś miejscem, w którym umieszcza się np. wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym (§ 29 w zw. z § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” Dz.U.2016.283.t.j.)

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