



Poznań,

2015-05-05

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

URZĄD GMINY

KN-I. 4131.1.147.2015.22

Wpł.
dnia

2015-05-11

L.dz.

1573

podpis

P. M. Krawiec

WQJT

Maria Krawiec

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

orzekam

nieważność przepisów § 6 ust. 7 załącznika nr 1 do uchwały nr V/28/2015 Rady Gminy Lisków z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lisków - ze względu na istotne naruszenie prawa.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr V/28/2015 Rada Gminy Lisków podjęła na sesji w dniu 25 marca 2015 r. Jako podstawę prawną powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) i art. 11 ust. 1 i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856).

Uchwałą doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 7 kwietnia 2015 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Lisków przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lisków. W przepisie § 6 ust. 7 tegoż programu, który stanowi załącznik nr 1 do ocenianej uchwały, Rada postanowiła, iż: „Złapane zwierzę zostanie wydane osobie, która udowodni swoje prawo własności do zwierzęcia, pod warunkiem pokrycia poniesionych przez Gminę kosztów transportu, przetrzymywania i leczenia zwierzęcia”.

W ocenie organu nadzoru, cytowany wyżej przepis § 6 ust. 7 załącznika nr 1 do uchwały, Rada Gminy Lisków podjęła z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, co stanowi istotne naruszenie zarówno normy kompetencyjnej, jak i konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego.

Podstawę prawną do podjęcia ocenianej uchwały stanowi przepis art. 11a ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.), w myśl którego rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 [zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie], określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program taki – zgodnie z art. 11a ust. 2 tejże ustawy - 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 losowych z udziałem zwierząt.

Katalog obowiązkowych komponentów składających się na treść programu zamyka art. 11a ust. 5 ww. ustawy, zgodnie z którym: „Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.” Jedynym fakultatywnym elementem programu dopuszczonym przez ustawodawcę jest plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 ww. ustawy).

Użycie w art. 11a ust. 2 ww. ustawy zwrotu "obejmuje" oraz w ust. 5 „zawiera” oznacza, że wszystkie wskazane w delegacji ustawowej elementy programu muszą zostać w programie określone. Jeśli bowiem ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak oznacza niewypełnienie przez przedmiotową uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Jednocześnie nie wolno w uchwale podejmowanej na podstawie art. 11a ww. ustawy zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść przepisu upoważniającego. Konstytucyjna zasada praworządności, wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, aby materia uregulowana aktem prawa miejscowego wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że przepis § 6 ust. 7 załącznika nr 1 do uchwały wykracza poza ramy ustawowego katalogu spraw, które mogą być uregulowane w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Wyjaśnić należy, że zadania polegające na odławianiu bezdomnych zwierząt i zapewnieniu takim zwierzętom miejsca w schronisku stanowią zadania własne gminy (art. 11 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie zwierząt). Są to zarazem obowiązkowe elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 1 i 3 te same ustawy). Dotyczą one jednak jedynie zwierząt bezdomnych. Zwierzętami bezdomnymi - zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 16 ww. ustawy – 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*. Powtórzenie tej definicji odnajdziemy również w § 1 rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. Nr 116, poz. 753).

Z analizy powyżej przytoczonej definicji zwierząt bezdomnych wynika, iż o statusie bezdomności takich zwierząt możemy mówić tylko w takim przypadku, gdy nie ma możliwości ustalenia ich dotychczasowych właścicieli lub posiadaczy, czyli jeżeli zwierzęta te są w potocznym znaczeniu „bezpieczne”. Tymczasem kwestionowana regulacja załącznika do badanej uchwały odnosi się do sytuacji, w której właściciel zwierzęcia jest już znany. Oczywistym jest, iż w takim przypadku nie można mówić o zwierzęciu bezdomnym w rozumieniu art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt, a tym samym ewidentnie staje się przekroczenie przez radę gminy zawartego w art. 11a upoważnienia ustawowego.

Dodatkowo podnieść można, iż zapis art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt wskazuje jednoznacznie, że *program, o którym mowa w ust. 1 [tj. program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt], zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.* Ustawodawca nie przewidział w tym zakresie żadnych wyjątków, nie upoważnił też wprost rady gminy do uregulowania tej materii w sposób odmienny, dlatego również z tego powodu wskazać należy na brak ustawowego upoważnienia do obciążania w przedmiotowym programie właścicieli zwierząt kosztami za transport, przetrzymywanie i leczenie zwierząt.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie: Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wz. Wojewody Wielkopolskiego


Dorota Kinał
Wicewojewoda Wielkopolski

Otrzymują:

Rada Gminy Lisków

Wójt Gminy Lisków