



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-P.4131.13.2013.PM

Warszawa, 26 kwietnia 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust.2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, Nr 214, poz. 1806, z 2005r. Nr 172, poz. 1441, z 2006r. Nr 17, poz. 128, Nr 175, poz. 1457, Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 52, poz.420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 Nr 28, poz. 142 i 146 oraz Nr 106 poz. 675 i Nr 40 poz.230, z 2011r. Nr 117 poz. 679, Nr 134 poz. 777, Nr 21 poz. 113, Nr 217 poz. 1281 i Nr149 poz. 887)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr XXXIX/340/2013 Rady Miejskiej w Płońsku z dnia 21 marca 2013 roku w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasto Płońsk w 2013 roku.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Płońsku w dniu 21 marca 2013r. podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasto Płońsk w 2013 roku, wskazując jako podstawę prawną:

- art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

- art. 11 a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. 2003 r., Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 29 marca 2013 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W §3 niniejszej uchwały Rada Gminy postanowiła o jej wejściu w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Organ nadzoru badając legalność przedmiotowej uchwały stwierdził, że powyższy zapis jest sprzeczny z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 200 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. 2011 Nr 197, poz. 1782 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m. in. Akty prawa miejscowego stanowione przez rady gmin, które zawierają przepisy powszechnie obowiązujące.

Uchwalony program, co do zasady nie zawiera norm prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym kierowanych do nieograniczonej liczby adresatów. Adresatem programu jest gmina, jako jednostka samorządu terytorialnego, która powinna ten program realizować. O zaliczeniu danego aktu prawnego do kategorii aktów prawa miejscowego decyduje, oprócz sytuacji w których taki charakter nadaje sama ustawa, treść merytoryczna aktu. W przypadku programów opieki nad zwierzętami zapisami uchwały, które mogłyby przesądzić o ich miejscowym charakterze są uregulowania dotyczące odławiania zwierząt, które przybierając formę pewnych zasad kierowanych do nieograniczonego kręgu adresatów nadają danemu aktowi charakteru prawa miejscowego. W omawianym przypadku Rada Gminy nie nałożyła na mieszkańców żadnych obowiązków związanych z odławianiem zwierząt - leżą one po stronie gminy oraz podmiotu wyłapującego bezdomne zwierzęta.

Skoro podjęta uchwała nie jest prawem miejscowym, a przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ani inny przepis szczególny nie przewiduje publikacji tego rodzaju uchwał w dzienniku urzędowym, to zapis §3 jako sprzeczny z

prawem jest nieważny. Stwierdzenie nieważności §3 tejże uchwały i jego wyeliminowanie skutkuje brakiem określenia momentu wejścia w życie uchwały, co powoduje, że uchwała jako niewykonalna jest nieważna w całości.

Stosownie do art. 11a ww. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. 2003 r., Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.). 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.

Jednocześnie zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie.

Organ nadzoru stwierdza, iż Rozdział 3 pt „Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt” oraz Rozdział 5 pt. „Odławianie bezdomnych zwierząt”, jest poświęcony bezdomnym psom, na co wskazują zapisy np.: „Bezdomne psy odłowione w 2013 r. z terenu Gminy...”, „Wykonanie usługi pn. odławianie i utrzymanie w schronisku bezdomnych psów...”, „odłowieniu i transporcie do schroniska bezdomnych psów...”, „utrzymaniu w 2013 r. w Schronisku dla bezdomnych zwierząt w Pawłowie k. Ciechanowa psów odłowionych w 2012 r. z terenu Gminy Miasto Płońsk oraz psów odłowionych w 2013 r.” itp. Wskazana regulacja jest niezgodna z art. 11 a ust. 1 pkt. 3. Ustawa nie pozwala na takie zawężenie regulacji. Program powinien regulować kwestie bezdomności wszystkich zwierząt, nie tylko wybranych gatunków.

Ponadto, program zgodnie z art. 11a ust. 1 pkt. 8, 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. Zatem przedmiotowy program nie może wskazywać, że pomoc weterynaryjna zostanie udzielona na miejscu w schronisku (patrz: Rozdz. 10 *Programu...*), gdyż opieka weterynaryjna może być świadczona przez podmioty określone w ww. ustawie z dnia 18 grudnia 2003r o zakładach leczniczych dla zwierząt.

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę Radzie, że regulacje zawarte w przedmiotowym programie dotyczące usypiania ślepych miotów są zbyt ogólnikowe. W ocenie organu nadzoru, mimo iż programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt są aktami kierownictwa wewnętrznego, powinny jednak zawierać zapisy, które wskazywałyby kierunek działania organu wykonawczego gminy. Właściwym byłoby zatem umieszczenie w programie bardziej szczegółowych zapisów dotyczących usypiania ślepych miotów np. kto i gdzie może przynieść ślepe mioty i kto i na jakich zasadach dokona ich usypienia. Podobnie rzecz ma się z dokarmianiem wolno żyjących kotów - w uchwale powinien znaleźć się zapis kto i na jakich zasadach będzie dokarmiał koty oraz kto będzie zapewniał dla nich karmę – natomiast w uchwale zapis co do dokarmiania wolno żyjących kotów w ogóle się nie znalazł. Nadto ustawa zobowiązuje radę gminy do regulacji opieki nad wolno żyjącymi kotami.

Podkreślić bowiem należy, iż wprowadzona z dniem 1 stycznia 2012 r. nowelizacja art. 11a ustawy o ochronie zwierząt nałożyła na rady gmin obowiązek corocznego podejmowania uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Ratio legis było wzmocnienie odpowiedzialności gmin za generowaną przez ich mieszkańców bezdomność zwierząt. Ustawodawca chciał doprowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego "martwych" zapisów, które takimi stawały się z uwagi na nieobowiązkowe - jak do tej pory - regulacje rad gmin w tym zakresie. Tym samym, zgodnie z obecnym brzmieniem przepisów, podejmowany na podstawie art. 11a ww. ustawy program ma na celu konkretyzację działań organów gminy bądź jednostek im podporządkowanych. Zamieszczenie w uchwale zapisów, które stanowią jedynie powtórzenie przepisów ustawy w zakresie tego co program obejmuje nie prowadzi do wyeliminowania z obrotu prawnego "martwych" zapisów, a jedynie ich powielanie.

Dodatkowo należy wskazać, że zapisy rozdziału 13 *Programu...* ograniczające się do określenia wysokości kwoty przeznaczonej na realizację programu, bez wskazania sposobu ich wydatkowania stanowią naruszenie art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

W uwzględnieniu powyższego organ nadzoru uznał stwierdzenie nieważności powyższej uchwały za w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, iż rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

wz.

Dariusz Piątek Wojewoda Mazowiecki
Dariusz Piątek wz. *Dariusz Piątek*
Wicewojewoda Mazowiecki Wicewojewoda Mazowiecki