



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-R.4131.15.2014.BM

Warszawa, 15 kwietnia 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2013 r. poz 594, poz. 645, poz. 1318)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLVII/298/2014 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z dnia 11 marca 2014 roku w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowe Miasto nad Pilicą

Uzasadnienie

Rada Miejska w Nowym Mieście nad Pilicą, po uprzednim zasięgnięciu opinii Powiatowego Lekarza Weterynarii oraz działających na terenie gminy dzierżawców obwodów łowieckich i organizacji społecznych, podjęła uchwałę z dnia 11 marca 2014 roku nr XLVI/298/2014 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowe Miasto nad Pilicą. Jako załącznik do ww. uchwały przyjęto program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Nowe Miasto nad Pilicą na rok 2014. Jako podstawę prawną przyjętej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 17 marca 2014 r.

Na wstępie wskazać należy, iż obowiązek uchwalenia programu zapobiegania bezdomności zwierząt wynika z treści art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt. Szczegółowy zakres regulacji wymaganych przez ustawodawcę w tymże programie zawarty jest w dyspozycji ust. 2-5 ww. artykułu. Obecne brzmienie art.11a ww. ustawy zostało nadane ustawą z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 230, poz. 1373). Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy zmieniającej (druk nr 4257), nowelizacja spowodowana jest koniecznością uregulowania kwestii zwierząt w obliczu zmian zachodzących w mentalności społecznej i wzmocnienia odpowiedzialności gmin za zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom. Zasadniczym novum jest wprowadzenie obowiązku uchwalenia przez gminy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności w określonym trybie oraz szczegółowe wyliczenie zadań, które powinny być ujęte w programie – takie rozwiązanie nie pozostawia zatem gminom swobody wyboru działań, a na pewno nie pozwala na swobodne podejmowania w tym przedmiocie treści uchwały.

W świetle art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, 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.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że załącznik do uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowe Miasto nad Pilicą z dnia 11 marca 2014 roku nie wyczerpuje w całości zakresu spraw wymienionych w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, które ustawodawca uznał za szczególnie istotne tworząc zamknięty katalog elementów kształtujących treść programu.

W punkcie 3 pkt 1 przyjętego ww. uchwałą załącznika nie wskazano sposobu zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku. Zapis wprowadzony w programie dotyczący przekazywania pod tymczasową opiekę zwierząt pod wskazany przez „firmę” adres lub do schroniska, z którym „firma” ma podpisaną umowę, jest naruszeniem zasad zawartych w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt, który zobowiązuje Gminę do zapewnienia miejsca bezdomnym zwierzętom w schronisku, nie zaś podpisania umowy z podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą do wykonywania tego obowiązku, co więcej jedynie tymczasowo. Obowiązek wynikający z ustawy nie może być cedowany na inny podmiot na podstawie umowy cywilnoprawnej, a tym bardziej na podmiot bliżej nieokreślony o tajemniczej nazwie „firma”. Obowiązkiem Gminy jest podpisać umowę ze schroniskiem dla bezdomnych zwierząt, jeżeli na terenie Gminy takie schronisko nie jest prowadzone, nie zaś z podmiotem, z który dopiero później podpisze umowę ze schroniskiem. Już na wstępie zapisów tego punktu wskazać należy, że zapis dotyczący „firmy” jest całkowicie niezrozumiały, a już na pewno niezgodny z zasadami legislacji i innych przepisów, w oparciu o które winny funkcjonować organy samorządowe. Organ nadzoru nie jest w stanie w oparciu o treść załącznika ustalić, czym lub kim jest lub ma być, jaką rolę w ramach podjętego programu ma spełniać podmiot określony jako „firma”. Z treści programu to nie wynika, choć podmiot ten jest jeszcze kilkakrotnie wymieniany w dalszych częściach programu. W ocenie organu nadzoru, zapis taki jest sprzeczny z prawem, gdyż po analizie treści programu nie można dowiedzieć się, w jaki sposób ma być wyłoniony podmiot

określony jako „firma”, przy czym organ nadzoru odwołując się do zapisów ustawy o zamówieniach publicznych podkreśla, iż podmiot taki przy spełnieniu się przesłanek określonych ww. ustawie winien być wyłoniony w drodze przetargu.

W przyjętym programie brak jest jakichkolwiek informacji dotyczących opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. Obowiązek usankcjonowania tych obowiązków w programie wynika wprost z treści art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku.

Nadto, w programie nie ujęto kolejnego elementu wymienionego przez ustawodawcę w treści ww. artykułu, tj. obowiązku polegającego na wskazaniu gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Z treści pkt 7 załącznika do uchwały nr XLVI/298/2014 wynika, iż wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę z właścicielem gospodarstwa w drodze konkursu ofert. W ocenie organu nadzoru, wolą ustawodawcy było zgodnie z brzmieniem literalnym art. 11a ust. 2 pkt 7 wskazanie w przyjętym programie konkretnie wybranego gospodarstwa rolnego, nie zaś określenie zasady na jakiej będzie dokonywane wskazanie takiego gospodarstwa. Przyjąc zatem należy, iż załącznik do ww. uchwały nie spełnia wymagań określonych przez ustawodawcę w ustawie o ochronie zwierząt, gdyż pomija element określony w art. 11a ust. 2 pkt 7 ww. ustawy. Sytuacja ta tyczy się również obowiązków wymienionych w punktach 5 i 8 programu, w których również zapisano, że po pierwsze poszukiwanie właścicieli bezdomnych zwierząt realizować będzie „firma” we własnym zakresie ewentualnie schronisko, jeśli „firma” tego nie uczyni. Po drugie, w pkt 8 wskazano, że gmina zawrze stosowną umowę w zakresie opieki weterynaryjnej udzielanej bezdomnym zwierzętom i kotom wolno żyjącym na terenie gminy. Również w tym wypadku, w ocenie organu nadzoru, umowy takie winny być zawarte przed podjęciem uchwały przyjmującej program opieki nad zwierzętami, gdyż tak niedookreślone zapisy powodują konieczność uznania za niewykonane obowiązków wynikających z treści ustawy.

Wskazać również należy, iż zgodnie z brzmieniem art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt program winien zawierać wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. W uchwale podjętej przez Gminę Nowe Miasto nad Pilicą wskazano w § 1 źródło pochodzenia środków

finansowych koniecznych na realizację programu, określono ich wysokości na kwotę 80.000,00 zł brutto wskazując jako sposobu ich wydatkowania, że kwota ta zostanie w całości przeznaczona na wylapywanie bezpańskich psów, pobyt w schronisku, pomoc weterynaryjną. Wobec powyższego, Gmina nie zabezpieczyła środków finansowych na takie elementy jak: opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie; odławianie innych niż psy bezpańskich zwierząt; poszukiwanie właścicieli bezdomnych zwierząt, co jest obowiązkiem gminy w świetle przytoczonego artykułu.

Ponadto wskazać należy, iż redakcja programu stanowiącego załącznik do uchwały nr XLVI/298/2014 jest zła i nie spełnia wymogów określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908) wydanej na podstawie art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów (Dz. U. z 1999 r. Nr 82, poz. 929, z 2000 r. Nr 120, poz. 1268 oraz z 2001 r. Nr 102, poz. 1116 i Nr 154, poz. 1799 i 1800), które określa m.in. w § 54 jak winna być redagowana treść uchwały, w tym także załącznika do niej. Zgodnie z treścią § 54 podstawową jednostką redakcyjną ustawy jest artykuł. W § 55 ust. 1 wskazano, iż każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł. Artykuł powinien być w miarę możliwości jednozdaniowy. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, dokonuje się podziału artykułu na ustępy. Podział artykułu na ustępy wprowadza się w przypadku, gdy między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny artykuł. Zasada wyrażona w § 55 ust. 1 ww. rozporządzenia jest konsekwencją zasady, że podstawowe jednostki redakcyjne powinny stanowić samodzielną treściowo całość oraz wyrażonej w § 54, w myśl której takimi podstawowymi jednostkami redakcyjnymi w ustawach są artykuły. Zgodnie z tym przepisem każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł. Jedynie w przypadku, gdy te "samodzielne myśli" są mało istotne, a między kilkoma zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe, można je wyrazić razem w jednym artykule w formie kolejnych ustępów (§ 55 ust. 4). Z praktycznego punktu widzenia kluczowe znaczenie ma ustalenie, czy dana wypowiedź zawiera "samodzielną myśl". Myśl należy uznać za samodzielną w rozumieniu § 55 ust. 1, jeśli tworzy ona na tyle odrębną całość, że może być cytowana jako samodzielna wypowiedź bez wypaczenia treści normatywnej w niej wyrażonej. Im bardziej dana myśl jest klarowna, tym łatwiej ustalić, które jej elementy są samodzielne i mogą być cytowane w oderwaniu od innych elementów. W obrębie artykułu (ustępu) zawierającego wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia

oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną, odnoszącą się do wszystkich punktów. W obrębie punktów można dokonać dalszego wyliczenia, wprowadzając litery. Treść załącznika nie tylko nie została zredagowana zgodnie z ww. zasadami legislacji, ale dodatkowo jest całkowicie nieczytelna i niejasna, gdyż nie zawiera podziału na artykułu i ustępy lecz składa się z punktów i podpunktów literowych. Konkludując, Rada powinna przestrzegać zasad legislacyjnych i tworzyć w taki sposób redakcję uchwał i załączników do nich, aby spełniały one wymagania dotyczące aktów prawnych.

W związku z powyższym należało wyeliminować z obrotu prawnego uchwałę nr XLVII/298/2014 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowe Miasto nad Pilicą w całości jako podjętą z istotnym naruszeniem prawa.

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

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski

