

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
NR NK-I.4131.101.2019.ALAB

z dnia 25 kwietnia 2019 r.

Rada Gminy Krzeszyce

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) stwierdzam nieważność uchwały NR VI/29/2019 Rady Gminy Krzeszyce z dnia 20 marca 2019 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Krzeszyce w 2019 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 marca 2019 r. Rada Gminy Krzeszyce podjęła uchwałę Nr VI/29/2019 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Krzeszyce w 2019 roku.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 marca 2019 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ stwierdza, że przedmiotowa uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 11a ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r. poz. 122 z późn. zm. - zwana dalej "ustawą") oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji RP i art. 2, art. 4 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 z późn. zm.).

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 w szczególności: 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 (art. 11a ust. 2). Program winien zawierać również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych kosztów (art. 11a ust. 5). Program może ponadto obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3). Powołane przepisy ustawy wskazują nie tylko zagadnienia powierzone do uregulowania w programie, ale określają jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi stanowiącemu gminy.

Mimo że katalog komponentów programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest katalogiem otwartym, to jednak rada gminy, uchwalając taki program, nie może w nim pominąć żadnego z elementów wskazanych w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy. Prawodawca miejscowy jest zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 13 września 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 398/16).

Zasady i warunki wyłapywania bezdomnych zwierząt zostały określone w 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). Zgodnie z treścią § 2 wyłapywanie zwierząt bezdomnych ma charakter stały lub okresowy, w zależności od treści uchwały, podjętej przez radę gminy, o której mowa w art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Stosownie zaś do dyspozycji § 4 i § 5 rozporządzenia, działania w zakresie wyłapywania

zwierząt bezdomnych, w szczególności psów i kotów, obejmują: przeprowadzenie wylapywania przez podmiot, z którym została zawarta umowa, o której mowa w § 5 oraz przewiezienie i umieszczenie zwierząt w schronisku (§ 4). Organ gminy może zawrzeć umowę na przeprowadzenie wylapywania zwierząt bezdomnych z podmiotem prowadzącym schronisko lub przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą (§ 5). Jednocześnie zgodnie z art. 7 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.) na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Gminne jednostki organizacyjne prowadzące na obszarze własnej gminy działalność, o której mowa w ust. 1, na zasadach określonych w ustawie nie mają obowiązku uzyskania zezwoleń, o których mowa w ust. 1, ale muszą spełniać warunki wymagane przy udzielaniu takich zezwoleń. Zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt.

Nie sposób uznać aby Rada Gminy wskazując w § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 programu do odławiania zwierząt organizacje pozarządowe oraz uprawnione podmioty posiadające przeszkolonych przedstawicieli, a także odpowiedni sprzęt wypełniła treść przedmiotowego rozporządzenia. Powołany przepis nie określa wprost czy odławianie ma charakter stały czy okresowy, a obowiązek taki niewątpliwie wynika z przepisów. Za sprzeczne z prawem uznać należy także regulacje zawarte w § 4 ust. 3 uchwały, dotyczące dalszego postępowania z odłowionymi zwierzętami, z których wynika, że: "Odłowione zwierzęta pozostają pod opieką organizacji lub są przekazywane do Schroniska Dla Bezdomnych Zwierząt prowadzonego przez firm VET-ZOO SERWIS ul. M. Konopnickiej 62, 64-980 Trzcianka". Jest to zapis dalece nieprecyzyjny. Może sugerować, iż zwierzęta po odłowieniu pozostaną na stałe pod opieką organizacji albo trafią do schroniska. Tymczasem art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt wyraźnie stanowi o obowiązku zapewnienia odłowionym zwierzętom miejsca w schronisku.

Jednocześnie należy podnieść, że kwestionowana uchwała nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Uchwała w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem prawa miejscowego. Tymczasem kwestionowana uchwała nie zawiera przepisu, który stanowiłby o obowiązku jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa oraz terminu wejścia w życie. Stosownie do treści art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Jednocześnie art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Stosowanie do art. 13 pkt 2 ww. ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy. W myśl art. 4 ust. 1 i 2 omawianej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące (taki charakter ma akt prawa miejscowego), ogłoszone w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy, zaś w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Skutkiem nieogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest brak możliwości wywołania przez ten akt skutków prawnych w nim zamierzonych. Nieopublikowany akt prawa powszechnie obowiązującego nie może stanowić podstawy prawnej władczych rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej (zob. w tej materii m.in.: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2008 r., I OSK 701/08 ; publ. ONSA iWSA z 2009 r. Nr 6, poz. 118, z dnia 9 stycznia 2013 r., I OSK 1608/12). Podkreślenia wymaga, że urzędowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest warunkiem jego wejścia w życie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP) oraz jest jednym z istotnych elementów systemu zapewniającego jawność norm prawnych w społeczeństwie, a co za tym idzie, służy zapewnieniu zasady praworządności. W orzecznictwie zgodnie podnosi się, że uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna. Jest to spowodowane tym że nieważność uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego dotyczy nie tylko postanowień sprzecznych z przepisami, ale całości uchwały jako

aktu prawa miejscowego - gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 2010 r., I OSK 1213/10, Lex nr 744957, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 września 2016 r., IV SA/Po 486/16, Lex nr 2355401).

Mając na względzie powyższe, wydanie niniejszego rozstrzygnięcia jest konieczne i uzasadnione.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Paweł Witt