

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.109.2016.ACze

z dnia 2 maja 2016 r.

Rada Gminy Tuplice

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2016r. poz. 446) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Tuplice Nr XIV/84/2016 z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie: wprowadzenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Tuplice w 2016 roku.

Uzasadnienie

W dniu 31 marca 2016 r. Rada Gminy Tuplice podjęła uchwałę w sprawie: wprowadzenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Tuplice w 2016 roku. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 kwietnia 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała Nr XIV/84/2016 Rady Gminy Tuplice, istotnie narusza prawo, tj. art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2013r. poz 856), oraz § 29 ust. 2 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t. j. Dz. U. z 2016 r. , poz. 283).

Działając na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, przedmiotową uchwałę Rada Gminy Tuplice przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Tuplice w 2016 roku, który to program stanowi załącznik do uchwały.

W myśl art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, 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.

Uchwała podjęta na mocy ww. przepisu ustawy jest aktem prawa miejscowego. O charakterze tego aktu przesądza przede wszystkim jego materia, skierowana do nieokreślonego kręgu odbiorców realizujących zadania w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Istotą oceny prawidłowości uchwały w przedmiotowej sprawie jest wskazanie zakresu, jaki obejmuje upoważnienie ustawowe, a w konsekwencji, czy rada wypełniła cały zakres spraw przekazanych jej przez ustawodawcę do uregulowania. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego określonego w ustawowym upoważnieniu stanowi istotne naruszenie prawa.

W art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt ustawodawca zawarł katalog zagadnień, które rada gminy, podejmując uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnym zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, powinna uregulować w programie. Program winien obejmować regulacje dot. : 1) zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsc w schronisku dla zwierząt; 2) opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie; 3) odławiania bezdomnych zwierząt; 4) obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt; 5) poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt; 6) usypiania ślepych miotów; 7) wskazywać gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; 8) zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Ponadto program ten powinien zawierać również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych kosztów.

W ocenie organu nadzoru uchwalony przez Radę Gminy Tuplice program opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt nie wypełnia zakresu spraw przekazanych do uregulowania przez ustawodawcę ww. ustawy o ochronie zwierząt.

Z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy wynika konieczność zawarcia w programie uregulowań dotyczących zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Rada powyższego obowiązku nie wypełniła bowiem nie wskazała w uchwale adresu konkretnego schroniska, do którego należy przewozić bezdomne zwierzęta.

Skuteczna realizacja ustawowych obowiązków ciążyących na gminie wynika przede wszystkim przez zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, poprzez podanie jego nazwy i adresu w programie. Organ nadzoru uważa, że powyższy obowiązek należy interpretować ściśle w powiązaniu z art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, oraz przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r., Nr 116, poz. 753). Odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a. Natomiast, w myśl § 3 ww. rozporządzenia, organ gminy zobowiązany jest podać do publicznej wiadomości m.in. adres schroniska, z którym uzgodniono umieszczanie zwierząt po wyłapaniu. Zatem, dla prawidłowego wykonania powołanych delegacji ustawowych niezbędnym jest wskazanie w uchwale nazwy i adresu schroniska. W tym miejscu zauważyć należy, że podanie dokładnego adresu schroniska oprócz tego, że stanowi wypełnienie nałożonego przez prawodawcę obowiązku, odgrywa w praktyce istotną rolę informacyjną. Pozwala odnaleźć wyłapane zwierzę w przypadku zgłoszenia się jego właściciela. Zaprezentowane powyżej stanowisko organu nadzoru, znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych: wyrok WSA sygn. akt: II SA/Go 417/14 z dnia 25 czerwca 2014 r., wyrok WSA w Opolu z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Op 247/14, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Bd 887/13.

W nawiązaniu do powyższego, prowadzenie boksów jako tymczasowa opieka zwierząt bezdomnych, nie spełnia wymogu umieszczenia zwierzęcia w schronisku (§ 3 pkt. 1 załącznika do uchwały). Ustawa o ochronie zwierząt nie posługuje się pojęciem „boksy” i nie określa żadnych warunków prowadzenia takiego miejsca. „Boksy” nie będą zatem spełniać norm i wymagań weterynaryjnych przewidzianych dla prowadzenia schroniska dla zwierząt. Na gruncie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie jest możliwe zapewnienie bezdomnym zwierzętom schronienia w miejscu innym niż schronisko dla zwierząt.

Ponadto organ nadzoru wskazuje iż zapisy programu odnoszące się do czynności realizowanych w schronisku: obligatoryjna sterylizacja albo kastracja (§ 6), usypianie ślepych miotów (§ 8) z uwagi na nie podpisanie umowy z żadnym schroniskiem, w tym zakresie nie będzie realizowane przez Gminę. Treść programu nie może ograniczać się jedynie do ogólnych wskazań, że dany element będzie realizowany. Rolą Rady jest taka budowa poszczególnych elementów programu, z których wynikać będzie jakie konkretne działania i czynności mają być podejmowane w celu racjonalnej ich realizacji.

W art. 11a ust. 2 ww. ustawy ustawodawca zawarł zamknięty katalog spraw, który przekazał Radzie do uregulowania w programie. W związku z tym uznać należy, że lokalny prawodawca nie ma prawa do zamieszczania w programach opieki nad zwierzętami zagadnień innych niż wymienione w przytoczonym przepisie, gdyż oznaczałoby to wyjście poza zakres upoważnienia. W świetle powyższego, stwierdzić należy, że uregulowania zawarte § 1 do § 3 programu wykraczają poza delegację ustawową.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zwraca uwagę, że podejmując uchwałę będącą aktem prawa miejscowego Rada winna była stosować obowiązujące w dniu podejmowania uchwały rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283), które zgodnie z § 143 stosuje się odpowiednio do

stanowienia aktów prawa miejscowego, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt nie powinien stanowić załącznika do uchwały. Uchwała będąca aktem prawa miejscowego może zawierać, załączniki jednakże nie zamieszcza się w nich przepisów merytorycznych. Zgodnie z § 29 ust. 2 ww. rozporządzenia w załącznikach można zamieszczać wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym.

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