

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.114.2016.BSzu**

z dnia 29 kwietnia 2016 r.

#### **Rada Miejska w Szprotawie**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2016. 446 j.t.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXIV/155/2016 Rady Miejskiej w Szprotawie z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Szprotawa w 2016 roku.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 31 marca 2016 r. Rada Miejska w Szprotawie podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Szprotawa w 2016 roku.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 8 kwietnia 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że wyżej wskazany akt istotnie narusza prawo, tj. art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. 2013.856 j.t. z późn. zm.) dalej u.o.z.

Zgodnie z dyspozycją art. 11a ust. 1 u.o.z. 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: 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 (ust.2). Program ten winien zawierać również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych kosztów. Koszty realizacji programu ponosi gmina (ust. 5). Ponadto, program może obejmować także plan znakowania zwierząt w gminie (ust. 3).

W ocenie organu nadzoru, wskazane w art. 11a ust. 2 u.o.z. elementy, tworzą zamknięty katalog spraw, które winny być uregulowane w programie. Ze sformułowania „program obejmuje”, jak również „program ten zawiera” wynika obowiązkowy zakres regulacji programu. Ponadto, użycie określeń w postaci: „zapewnienie (...) miejsca”, „wskazanie”, „zapewnienie (...) opieki”, jednoznacznie precyzuje intencje prawodawcy o konieczności skonkretyzowania miejsc i podmiotów, które takiej opieki i schronienia udzielają.

Z treści uchwały wynika natomiast, że Rada nie wskazała gospodarstwa rolnego, do którego będą przywożone zwierzęta gospodarskie, co wprost reguluje art.11a ust. 2 pkt 7 u.o.z. Organ nadzoru stwierdza, że dla uznania wypełnienia dyspozycji przywołanego przepisu niewystarczający jest zarówno zapis § 4 ust. 2 „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Szprotawa w 2016 roku”, dalej programu, który stanowi, iż: „(...) Bezdomne zwierzęta gospodarskie przewożone są do gospodarstwa rolnego, które wskaże Urząd Miejski w Szprotawie.”, jak również zapis § 9 programu mówiący, iż: „Wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich wyznacza Urząd Miejski w Szprotawie”.

Dla skutecznej realizacji ustawowych obowiązków ciążących na gminie, niezbędne jest uregulowanie w programie wszystkich zagadnień o których mowa w art. 11a ust. 2 u.o.z. Zatem, dla prawidłowego wypełnienia dyspozycji przywołanego przepisu, w kwestionowanej uchwale należało wskazać konkretne gospodarstwo. Wprowadzenie zapisu kształtującego obowiązek wskazania takiego gospodarstwa przez Urząd Miejski w Szprotawie, w żaden sposób nie może być uznane za zrealizowanie ustawowego obowiązku.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że wykładnia celowościowa przepisu art. 11a u.o.z., który należy interpretować w powiązaniu z art. 11 u.o.z., prowadzi do wniosku, że dla skutecznej realizacji zadań własnych gminy polegających na zapewnieniu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz ich wyłapywaniu, właściwym jest określenie w sposób konkretny sposobu realizacji tych zadań. Zatem, uchwała podejmowana na podstawie art. 11a ustawy winna zawierać wskazanie konkretnego gospodarstwa rolnego zobowiązanego do zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Należy zauważyć przy tym, że prawodawca przewiduje krótki, bo roczny termin obowiązywania programu, co przemawia za skonkretyzowaniem jego treści do warunków i okoliczności występujących i przewidywanych w danym roku, a nie nadawaniu mu wyłącznie charakteru ogólnych ram, które dopiero wymagałyby dalszej konkretyzacji, a to wiązałoby się w istocie ze skróceniem realnego czasu podejmowania działań w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt.

Zaprezentowane stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13 stwierdził, iż: „(...) ustawa o ochronie zwierząt wyraźnie przewiduje w art. 11a ust. 2 pkt 7 wskazanie w programie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich (...) brak wskazania w uchwalonym programie konkretnych podmiotów obowiązanych do wykonywania określonych zadań narusza powołane wyżej przepisy ustawy (...), wskazanie w takiej uchwale konkretnego schroniska, gospodarstwa rolnego i podmiotu zobowiązanego do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych ma również znaczenie informacyjne dla mieszkańców”. (por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 września 2014 r., sygn. akt II SA/Po 593/14 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt SA/Go 389/14).

W świetle powyższego, zdaniem organu nadzoru brak chociażby jednego z obligatoryjnych elementów uchwały, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Organ stanowiący zobowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego mu przez ustawę. Niewyczerpanie przez Radę Miejską w Szprotawie zakresu przedmiotowego określonego przez ustawodawcę w badanej uchwale, skutkuje istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z.

Niezależnie od tego, organ nadzoru wskazuje na inne naruszenia prawa zawarte w przedmiotowej uchwale.

W § 1 programu Rada wskazała podmioty, które są wykonawcami programu. Taka regulacja, w ocenie organu nadzoru, istotnie narusza prawo. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organem wykonawczym gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) i to do niego należy wykonywanie uchwał rady. W związku z tym Rada nie może wskazywać w uchwale podmiotów, z pomocą których wójt będzie ją wykonywał.

Z kolei w § 2 programu Rada określiła jego cel i zadania, co zdaniem organu nadzoru zostało dokonane bez podstawy prawnej. Wskazane w art. 11a u.o.z. elementy tworzą zamknięty katalog spraw, które Rada musi (ust. 2) lub może (ust. 3) regulować w programie, co oznacza że dodatkowo wprowadzone zapisy dotyczące kwestii określenia celu i zadań programu, są zbędne i nie znajdują uzasadnienia prawnego.

Ponadto, organ nadzoru za niezgodne z prawem, uznaje także zapisy § 4 ust. 2 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6 programu określające jakie podmioty mogą zajmować się wyłapywaniem bezdomnych zwierząt oraz § 4 ust. 3 mówiące o tym co i kiedy organ gminy podaje do publicznej wiadomości w związku z planowanym wyłapywaniem bezdomnych zwierząt. Zapisy te wykraczają poza kompetencję przyznaną Radzie w art. 11a u.o.z. oraz stanowią niedozwolone powtórzenie przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U z 1998 r., Nr 116 poz.753), tj. § 3 oraz § 5 ust. 1 i 2. Zakaz powtarzania oraz modyfikowania regulacji ustawowych w uchwałach organów stanowiących znajduje jednoznaczne potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W tej kwestii sądy jednolicie i konsekwentnie uznają, iż powtarzanie za prawodawcą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 lutego 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 582/14 oraz z dnia 27 stycznia 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 772/15). Ponadto organ nadzoru wskazuje, że Rada określając jakie podmioty mogą zajmować się wyłapywaniem bezdomnych zwierząt naruszyła uprawnienia organu wykonawczego gminy. Zgodnie z § 5 ust. 1 i 2 organ gminy może zawrzeć umowę na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych z podmiotem prowadzącym schronisko lub przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą. Umowa, o której mowa w ust. 1, powinna zawierać w szczególności: 1) wskazanie urzędzeń i środków, przy których pomocy zwierzęta będą wyłapywane, 2) określenie środków do przewozu zwierząt, 3) zapewnienie, w razie potrzeby, pomocy lekarsko-weterynaryjnej, 4) wskazanie miejsca przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska. Są to zatem regulacje umowne, do których określenia uprawniony jest Burmistrz Szprotawy, jako organ wykonujący program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt.

Ponadto, w rozdziale 3 programu Rada uregulowała kwestię dotyczącą ograniczenia populacji bezdomnych zwierząt postanawiając w § 10, iż: „Ograniczenie populacji bezdomnych zwierząt poprzez sterylizację i kastrację zwierząt domowych w szczególności psów i kotów realizuje Schronisko (...)”. W ocenie organu nadzoru regulacja ta jest niezrozumiała, gdyż nie wiadomo czy Radzie chodziło o sterylizację i kastrację zwierząt domowych, czy też zwierząt bezdomnych. Ponadto Rada nie może ograniczać sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach w szczególności do psów i kotów. Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 4 sterylizacji albo kastracji w schronisku podlegają wszystkie zwierzęta.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z § 29 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” uchwała będąca aktem prawa miejscowego może zawierać załączniki, przy czym, odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych uchwały. Zdarza się, że z uwagi na dbałość i przejrzystość danego aktu prawnego pewne istotne elementy muszą być wyrażone w inny sposób. Niemniej jednak, wolą ustawodawcy wyrażoną w dyspozycji § 29 ust. 2 ww. rozporządzenia, było aby w załącznikach do uchwały zamieszczać w szczególności wykazy, wykresy, wzory tabeli i opisy o charakterze specjalistycznym. Zatem, przyjąć należy, iż załącznik do aktu prawa miejscowego nie powinien zawierać treści merytorycznych, albowiem takie regulacje winny być zamieszczone w samej uchwale. W związku z powyższym, uznać należy, że kwestionowana uchwała również w tym zakresie istotnie narusza prawo.

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji, jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa.

Ustawodawca precyzyjnie określił zakres przedmiotowy uchwały. W ramach tego upoważnienia rada gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą, która powinna być adekwatna do zakresu delegacji ustawowej udzielonej radzie, jak również staranna i jednoznaczna.

Mając na względzie powyższe, należało orzec o nieważności uchwały w całości.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**