

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.120.2016.ACze

z dnia 29 kwietnia 2016 r.

Rada Gminy Brzeźnica

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 Rady Gminy Brzeźnica Nr XII/66/2016 z dnia 24 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Brzeźnica na rok 2016.

Uzasadnienie

W dniu 24 marca 2016 r. Rada Gminy Brzeźnica podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Brzeźnica na rok 2016 r. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 kwietnia 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała Nr XII/66/2016 Rady Gminy Brzeźnica, istotnie narusza prawo, tj. art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U.2013.856 j.t.), 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” (Dz. U.2016. 283 j.t.).

Działając na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, przedmiotową uchwałą Rada Gminy Brzeźnica przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Brzeźnica na rok 2016 r., 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 istotnie rada wypełniła cały zakres spraw przekazanych jej przez ustawodawcę do uregulowania. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego w drodze uchwały skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. A zatem, jeśli ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak oznacza niewypełnienie przez przedmiotową uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym i ma istotny wpływ na ocenę zgodności aktu z prawem.

Przepis art.11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt zawiera katalog zagadnień, które rada gminy, podejmując uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnym zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, powinna szczegółowo określić w programie. Zgodnie z nim, program 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. Program ten powinien zawierać również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych kosztów. Koszty realizacji programu ponosi gmina (ust. 5).

W ocenie organu nadzoru uchwalony przez Radę Gminy Brzeźnica 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 wylapywania 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 wylapaniu. 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 wylapane zwierzę w przypadku zgłoszenia się jego właściciela.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż zapisy programu odnoszące się do czynności realizowanych przez schronisko: odławianie bezdomnych zwierząt (§ 6), obowiązkowa sterylizacja albo kastracja (§ 7), poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (§ 8), usypianie ślepych miotów (§ 9) 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.

Z art. 11a ust. 5 ww. ustawy wynika, że przyjęty przez Radę Gminy program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien zawierać również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Zdaniem organu nadzoru Rada nie wskazała sposobu wydatkowania środków przeznaczonych na realizację programu. Ograniczyła się jedynie do stwierdzenia, że *środki finansowe wydatkowane będą poprzez zlecenie świadczenia usług i dostaw* (§ 12 ust. 2). Rada w uchwale nie wypełniła przekazanego jej do uregulowania zakresu spraw.

Rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt. Rada gminy jest zobowiązana do pełnego wykonania upoważnienia ustawowego i uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego upoważnienia jest istotnym naruszeniem prawa. Zaprezentowane powyżej stanowisko organu nadzoru, znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych: wyrok WSA w Gorzowie Wlkp., 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.

Za niezgodny z prawem należy również uznać § 5 ust. 3 dotyczący sterylizacji lub kastracji wolno żyjących kotów. Z art. 11a ustawy o ochronie zwierząt nie wynika upoważnienie dla organu stanowiącego gminy, do przeprowadzania tego typu zabiegów. Jednocześnie ustawa o ochronie zwierząt w art. 11a ust. 2 pkt 4 wskazuje w ramach koniecznych elementów programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi na obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt prowadzoną wyłącznie w schroniskach dla zwierząt. W sytuacji gdy elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi wymienione zostały w ustawie, mają charakter obowiązkowy i stanowią katalog zamknięty - organ stanowiący gminy nie może rozszerzać programu o elementy dodatkowe. Organ stanowiący nie może również w ramach ogólnie sformułowanego zadania, jakim jest opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, wprowadzać do programu rozwiązań prawnych nie przewidzianych w ustawie o ochronie zwierząt.

Przepis art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt tworzy zamknięty katalog spraw, który przekazano Radzie do uregulowania. W związku z tym należy uznać, że lokalny prawodawca nie ma prawa do zamieszczania w programach opieki nad zwierzętami bezdomnymi zagadnień innych niż wymienione w przytoczonym przepisie, gdyż oznaczałoby to wyjście poza zakres upoważnienia. W świetle powyższego, organ nadzoru stwierdza, iż Rada Gminy Brzeźnica w ocenianym programie zawarła regulacje (§ 1, § 2 oraz § 3), które świadczą o niewłaściwej realizacji delegacji ustawowej.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zwraca uwagę, że 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. Załącznik do uchwały powinien być zaś miejscem, w którym umieszcza się np. wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym (§ 29 w zw. z § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” Dz.U.2016.283 j.t.).

W tym stanie rzeczy należało orzec o nieważności uchwały w całości.

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