

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO

NR NK.I.4131.128.2019

z dnia 30 maja 2019 r.

Rada Miejska we Wschowie

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 506) stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej we Wschowie Nr VI/54/19 z dnia 25 kwietnia 2019r. w sprawie: przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wschowa w 2019 roku - w części, tj :

- Rozdziału 2. Cel programu;
- § 2 ust. 6 pkt 2;
- § 2 ust. 11 pkt 3 w zakresie słów "oraz z Punktu przetrzymywania";
- § 2 ust. 15 pkt 1 w zakresie słów "dostarczanych do Punktu przetrzymywania".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 kwietnia 2019 r. Rada Miejska we Wschowie podjęła uchwałę Nr VI/54/19 w sprawie: przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wschowa w 2019 roku. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 6 maja 2019 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że powyższy akt istotnie narusza prawo, tj. art. 11a ust. 2 i art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn.: Dz. U. 2019r., poz. 122, 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. W myśl art. 11a ust. 2 u.o.z. 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) oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie (ust. 3a).

Wskazane w art. 11a ust. 2 u.o.z. elementy obligatoryjnie muszą zostać uregulowane w programie. Ze sformułowania "program obejmuje", jak również "program ten zawiera" nie można wyprowadzać wniosku o fakultatywnym zakresie regulacji programu w odniesieniu do kwestii, które powinny być w nim określone. 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. W świetle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem badanej uchwały, należy uznać, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wschowa na 2019r. został podjęty z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość programu dotyczy przekroczenia przez Radę zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 11a ust. 2 u.o.z. Z treści badanej uchwały wynika, że Rada określiła w rozdziale 2 cele programu, do czego nie była upoważniona. Regulacja ustawowa stanowi, że zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin (art. 11 ust. 1 ustawy), a rada gminy wypełniając ten obowiązek określa w drodze uchwały program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a ust. 1 ustawy).

Nadto w kwestionowanym zakresie, tj. § 2 ust. 6 pkt 2; § 2 ust. 11 pkt 3 w zakresie słów "oraz z Punktu przetrzymywania" i w § 2 ust. 15 pkt 1 w zakresie słów "dostarczanych do Punktu przetrzymywania" Rada przyjęła rozwiązanie sprzeczne z zapisami art. 11 ust. 3 zd. pierwsze w brzmieniu: Zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt.

Należy podkreślić, że wymóg "zapewnienia" bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt może być spełniony tylko w sytuacji, gdy takie schronisko już na tym etapie uchwalania programu istnieje i jest to schronisko konkretne, jednoznacznie oznaczone. Tak oznaczonemu schronisku można w programie powierzyć realizowanie określonych w art. 11a ust. 2 pkt 3-6 zadań. Brak wskazania w uchwalonym programie konkretnych podmiotów obowiązanych do wykonywania określonych zadań narusza powołane wyżej przepisy ustawy (por. wyrok NSA z 13 marca 2013 r., sygn. II OSK 37/13).

Nie ma podstaw do dowolnego zastępowania przez lokalnego prawodawcę w stanowionych aktach prawnych, placówek o kwalifikowanych prawnie cechach (schronisko), podmiotami innymi, niespełniającymi ustawowo określonych wymogów (przytulisko) - tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 3227/17.

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 uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

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.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Paweł Witt