

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.141.2016.ABej

z dnia 5 maja 2016 r.

Rada Miejska we Wschowie

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 XVI/170/16 Rady Miejskiej we Wschowie z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie: przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wschowa w 2016 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2016 r. Rada Miejska we Wschowie podjęła uchwałę w sprawie: przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wschowa w 2016 roku. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 7 kwietnia 2016r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że powyższy akt istotnie narusza prawo, tj. art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jednolity Dz.U.2013.856 ze 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. 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).

Zdaniem organu nadzoru wskazane w art. 11a ust. 2 u.o.z. elementy obligatoryjnie muszą zostać uregulowane w programie, natomiast jedynym fakultatywnym elementem programu jest stosownie do art. 11a ust. 3 u.o.z. plan znakowania zwierząt w gminie. 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 w 2016 roku został podjęty z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość programu dotyczy nierespektowania przez Radę zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 11a ust. 2 u.o.z.

Z treści badanej uchwały wynika, że Rada nie określiła schroniska oraz podmiotu zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, co wprost przewiduje art. 11a ust. 2 pkt 1 i 8 u.o.z. Organ nadzoru stwierdza, że dla uznania wypełnienia dyspozycji przywołanych przepisów niewystarczające są następujące zapisy w załączniku nr 1 do uchwały: § 4 pkt 1 i 2 w brzmieniu „Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom z terenu Gminy Wschowa realizują: Schronisko dla zwierząt; Spółka Komunalna Wschowa, Spółka z o.o., ul. Daszyńskiego 10. 67-400 Wschowa poprzez wylapywanie oraz przyjmowanie zwierząt bezdomnych dostarczanych do Punktu przetrzymywania, usytuowanego w sąsiedztwie oczyszczalni ścieków we Wschowie przy ul. Kazimierza Wielkiego 24A, na podstawie zawartej umowy” oraz § 11 w brzmieniu „Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizuje : 1) Burmistrz Miasta i Gminy Wschowa w wyniku zapytania ofertowego zleci zapewnienie dyżuru lekarza weterynarii na podstawie zawartej umowy w tym zakresie”.

Dla skutecznej realizacji ustawowego obowiązku ciążącego na gminie w ww. zakresie, niezbędne jest podanie zarówno nazwy, jak i adresu podmiotu odpowiedzialnego za realizację danego zadania (w tym przypadku schroniska oraz lekarza weterynarii bądź kliniki weterynaryjnej). Ponadto zauważyć należy, że podanie dokładnego adresu podmiotu oprócz tego, że stanowi wypełnienie nałożonego przez prawodawcę obowiązku, odgrywa w praktyce istotną rolę informacyjną. Zaprezentowane powyżej stanowisko organu

nadzoru, znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego „niewskazanie schroniska, czy też danych konkretnego podmiotu, jego adresu uniemożliwia realizację zadań wynikających z jego programu” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1667/11, LEX nr 975201). Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 31 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Op 325/14 stanowi, iż: „(...) Wykładnia celowościowa przepisu art. 11a ustawy, który należy interpretować w powiązaniu z jej art. 11, 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. (...) Wskazanie konkretnego schroniska, celem zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, czyli urealnienia opieki (ust. 2 pkt 1) czy wskazanie gospodarstwa rolnego, w którym zapewnione będzie miejsce dla zwierząt gospodarskich (ust. 2 pkt 7) stanowi wypełnienie obowiązku wynikającego z art. 11a w zw. z art. 11 ustawy. Podkreślić bowiem należy, że ustawa przewiduje krótki - roczny - termin obowiązywania "Programu", powyższe zaś przemawia za skonkretyzowaniem jego treści, dostosowanej do warunków i okoliczności występujących i przewidywanych w danym roku, a nie nadawaniu programowi charakteru ogólnych ram, prognoz, kierunków czy planów, które dopiero wymagałyby dalszej konkretyzacji. (...) Wskazanie w programie konkretnego schroniska, gospodarstwa rolnego i podmiotu zobowiązanego do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców i innych podmiotów, które mogą znaleźć się w takiej sytuacji.” Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zauważył: „Już na etapie podejmowania uchwały rada gminy powinna określić schronisko, w którym będą umieszczane bezdomne zwierzęta, a nie określać w sposób ogólnikowy, że zadanie to będzie realizowane po podpisaniu umowy, nie wskazując nawet, kiedy do zawarcia takiej umowy mogłoby dojść. To na etapie opracowywania projektu uchwały wójt winien zawrzeć stosowną umowę ze schroniskiem, które po uchwaleniu planu będzie realizowało powierzone mu zadanie. W sytuacji, w której umowa taka nie zostałaby zawarta, zadanie to nie byłoby możliwe do zrealizowania.” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 18 września 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 514/14, LEX nr 1584574). Natomiast w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 19 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 887/13 czytamy, że: „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien zawierać konkretne i jednoznaczne wskazania co do sposobu realizacji ujętych w nim zadań. Wobec tego w przedmiotowym programie wskazane powinno być konkretne schronisko dla zwierząt z podaniem jego nazwy i adresu. (...)” Z uwagi na powyższe, niepełna realizacja przez Radę ustawowo przyznanej delegacji musi być uznana za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje także inne uchybienia badanej uchwały.

W części początkowej Programu - "Wprowadzenie" Rada Miejska określiła, że "Program ma zastosowanie do wszystkich zwierząt domowych, w szczególności psów i kotów wolno żyjących oraz zwierząt gospodarskich". W ocenie organu nadzoru określając w taki sposób zakres podmiotowy Programu Rada naruszyła art. 11a ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 u.o.z., z uwagi na to, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt uchwalany jest w celu realizacji zadania własnego gminy, jakim jest zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie (art. 11 ust. 1 u.o.z.).

Regulacja § 3 załącznika do uchwały określająca "Cele programu" została przyjęta w ocenie organu nadzoru bez podstawy prawnej, gdyż, wskazane w delegacji ustawowej elementy programu tworzą zamknięty katalog, który nie podlega dowolnej modyfikacji przez radę gminy. Określone w art. 11a u.o.z. zagadnienia programu to elementy obowiązkowe (ust. 2) a także fakultatywne (ust. 3). Oznacza to, że Rada nie może regulować w programie żadnych innych spraw ponad te, które zostały wymienione przez ustawodawcę, gdyż narusza w ten sposób także przepisy § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (j. t. Dz. U. z 2016r., poz. 283). Zgodnie z powołanymi przepisami rozporządzenia w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Także z powodu przekroczenia delegacji ustawowej za naruszające prawo uznać należy postanowienia § 12 dotyczące "Edukacji mieszkańców".

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.

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