

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.142.2016.ABej

z dnia 5 maja 2016 r.

Rada Miasta Żagań

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 XXI/25/2016 Rady Miasta Żagań z dnia 25 marca 2016 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Żagań o statusie miejskim.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 marca 2016 r. Rada Miasta Żagań podjęła uchwałę w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Żagań o statusie miejskim. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 6 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 Żagań o statusie miejskim w 2016 roku został podjęty z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość programu dotyczy niewypełnienia przez Radę zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 11a ust. 2 u.o.z.

Z treści badanej uchwały wynika, że Rada nie określiła elementów obowiązkowych programu, tj. dotyczących obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z.), a także sposobu wydatkowania środków zabezpieczonych na realizację programu (art. 11a ust. 5 u.o.z.). Rada w § 7 uchwały określiła jedynie wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu w budżecie gminy, brak jednak określenia sposobu wydatkowania tych środków.

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). Przy braku realizacji elementów obligatoryjnych Rada dokonała jednocześnie przekroczenia delegacji ustawowej określając w § 2 uchwały cele i zadania programu. W tym zakresie uchwała 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. Podobnie z przekroczeniem delegacji ustawowej zostały przyjęte regulacje dotyczące sterylizacji i kastracji kotów wolno żyjących (§ 2 pkt 2 lit c, § 4 pkt 1 lit a i pkt 2 uchwały). Ustawodawca nałożył na radę gminy

obowiązek uregulowania w programie kwestii dotyczących obowiązkowej sterylizacji i kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt, a więc nie ograniczając tych zabiegów jedynie do kotów, a nadto wskazując możliwość dokonywania tych zabiegów wyłącznie w schroniskach dla zwierząt. Także z powodu przekroczenia delegacji ustawowej za naruszające prawo uznaje się postanowienia § 6 uchwały dotyczące edukacji mieszkańców Gminy Żagań o statusie miejskim w zakresie odpowiedzialnej i właściwej opieki nad zwierzętami, ich humanitarnego traktowania, propagowania sterylizacji i kastracji oraz elektronicznego znakowania mikrochipami, a także adopcji zwierząt bezdomnych.

Ponadto nie znajduje podstawy prawnej wskazanie w programie możliwości przetrzymywania bezdomnych zwierząt w tymczasowym przytulisku dla zwierząt przy ul. Miodowej w Żaganiu obsługiwany przez Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Żaganiu (§ 5 pkt 1 lit. c, d i e uchwały). Zapewnienie schroniska dla bezdomnych zwierząt jest ustawowym obowiązkiem gminy, z którego nie zwalnia brak miejsc w schroniskach istniejących. Schroniskiem dla zwierząt jest miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (art. 4 pkt 25 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt) - por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 28 listopada 2013r., sygn. akt II SA/Sz 612/13. Nie ma więc podstawy prawnej do przetrzymywania bezdomnych zwierząt w jakichkolwiek tymczasowych miejscach z pominięciem umieszczenia w schronisku dla zwierząt.

Nie wypełniające także delegacji ustawowej jest w ocenie organu nadzoru uregulowanie dotyczące wyłapywania bezdomnych zwierząt (§ 5 pkt 1, lit. a uchwały), gdyż Rada w tym zakresie ograniczyła się do ogólnego wskazania podmiotów mających wykonywać odławianie bezdomnych zwierząt. Dodatkowym niezbędnym elementem jest wskazanie co najmniej czy odławianie bezdomnych zwierząt odbywać się będzie według potrzeb, czy też np. z określoną częstotliwością.

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