

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.162.2016.ABej

z dnia 19 maja 2016 r.

Rada Gminy Lubiszyn

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 XVII/109/2016 Rady Gminy Lubiszyn z dnia 22 kwietnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lubiszyn w 2016 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 kwietnia 2016 r. Rada Gminy Lubiszyn podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lubiszyn w 2016 roku. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 2 maja 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 (Dz.U.2013.856 j.t.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 środków. 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 Lubiszyn w 2016 roku został podjęty z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość programu dotyczy nierespektowania przez Radę zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 11a ust. 2 i 5 u.o.z.

Rada nie zawarła w Programie obligatoryjnych elementów określonych w art. 11a ust. 1 pkt 2 i ust. 5 ww. ustawy. W Rozdziale 3 załącznika do Uchwały Nr XVII/109/2016 zatytułowanym "Zapewnienie opieki nad bezdomnymi zwierzętami" zawarty został pkt 2. "Opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie". W tym punkcie Rada nie uregulowała jednak kwestii dokarmiania kotów wolno żyjących, a jedynie zawarła informację, iż "Na terenie gminy nie było dotychczas zgłoszeń bezdomnych kotów. W razie stwierdzenia faktu bezdomności przeprowadzona zostanie sterylizacja lub kastracja i koty poddane zabiegowi zostaną wypuszczone w miejscu, w którym bytowały lub zostaną przekazane do adopcji." Taki zapis nie wyczerpuje delegacji ustawowej, a nadto Rada zobowiązana była do uregulowania kwestii sterylizacji i kastracji zwierząt bezdomnych w schronisku, a nie kotów wolno żyjących.

Rada nie uregulowała także obligatoryjnego elementu programu, jakim jest sposób wydatkowania środków na realizację programu. Zawarty w Rozdziale 4. załącznika do przedmiotowej uchwały, zatytułowanym "Finansowanie Programu" zapis, że środki będą wydatkowane na bieżąco w ramach realizacji podpisanych umów na zadania związane z ochroną przed bezdomnością zwierząt nie wyczerpuje delegacji ustawowej nakazującej określenie sposobu ich wydatkowania.

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

Stosownie do przepisu art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Ponadto przepis art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt wylicza enumeratywnie elementy programu opieki nad zwierzętami, które stanowią jednocześnie

katalog zamknięty. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii. W ocenie organu nadzoru uregulowanie zawarte w Rozdziale 3 pkt 8 załącznika do uchwały o brzmieniu: "Koszty leczenia zwierząt domowych, które uległy wypadkowi ponosi sprawca, a jeśli nie jest ustalony to ich właściciel." stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. W myśl art. 11a ust. 5 zd. drugiej ustawy o ochronie zwierząt, koszty realizacji programu ponosi gmina, brak jest podstawy prawnej do nałożenia w drodze zapisu w uchwale rady gminy na sprawcę wypadku czy też właściciela obowiązku zwrotu poniesionych przez gminę kosztów.

Regulacja Rozdziału 2 załącznika do uchwały określająca "Cele i zadania 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. 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).

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