

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.175.2016.AZie

z dnia 30 maja 2016 r.

Rada Gminy Żagań

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2016r. poz. 446) stwierdzam nieważność doręczonej w dniu 2 maja 2016 r. uchwały Nr XV/109/16 Rady Gminy Żagań z dnia 21 kwietnia 2016r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Żagań.

Uzasadnienie

W dniu 21 kwietnia 2016r. Rada Gminy Żagań podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Żagań.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo tj. art 87 ust. 2 i art. 88 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 296) oraz art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (j.t. Dz.U. z 2013r. poz. 856 ze zm. - zwana dalej „ustawą”).

Rada Gminy Żagań w § 3 uchwały postanowiła, że: „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty”. Określenie takiego terminu wejścia w życie uchwały oznacza, że rada nie zakwalifikowała jej do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W orzecnictwie sądów administracyjnych ugruntowany został pogląd, co do charakteru prawnego uchwał w sprawie programu opieki nad zwierzętami. W myśl wyroków sądów administracyjnych, których stanowisko organ nadzoru podziela, uchwała rady gminy w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami jest aktem planowania o charakterze prawa miejscowego - wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r. sygn. akt II SA/Kr 852/13, wyrok WSA w Opolu z dnia 16 września 2014 r. sygn. akt II SA/Op 335/14, wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 marca 2013 r. sygn. akt II OSK 37/13.

O charakterze normatywnym uchwały organu gminy przesądza istota zawartych w niej rozwiązań - rodzaj zamieszczonych w niej norm. Charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Jeżeli akt prawotwórczy zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego. Taki właśnie charakter mają przepisy uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Uchwała ta skierowana jest do szerokiego kręgu określonych rodzajowo adresatów, tj. do mieszkańców gminy oraz podmiotów realizujących określone programie zadania. W konsekwencji też, jej postanowienia mają charakter generalny, gdyż określenie podmiotów realizujących program pozwala mieszkańcom zachować się w sposób przewidziany nim i oddać zwierzę do właściwego schroniska czy zawieźć poszkodowane w wypadku drogowym do lekarza weterynarii. Skoro zatem uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, winna być, jako akt prawa miejscowego, ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W myśl wskazanego przepisu akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W myśl art 87 ust. 2 Konstytucji RP przepisy prawa miejscowego stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ponadto, oceniając ww. uchwałę

jako akt generalny o mocy wiążącej, należy mieć na uwadze wskazany w art. 88 ust.1 Konstytucji RP wymóg jej ogłoszenia. Zgodnie z normą konstytucyjną zawartą w art 88 ust. 1 Konstytucji RP : "Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie ". Oznacza to, że akt prawa miejscowego nie ogłoszony nie wchodzi w życie. Akt prawa miejscowego, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie - jak w niniejszej sprawie - nie może wiązać adresatów utworzonymi w nim normami prawnymi nie ma bowiem mocy obowiązującej.

Niezależnie od powyższego przedmiotowa uchwała narusza ponadto art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie z art. 11a ust. 1 tej ustawy 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. 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 (art. 11a ust. 2). Program winien zawierać również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych kosztów (art. 11a ust. 5). Program może ponadto obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (art.11a ust. 3). Powołane przepisy ustawy wskazują nie tylko zagadnienia powierzone do uregulowania w programie, ale określają jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi stanowiącemu gminy. Oznacza to, że w uchwale, która jest aktem prawa miejscowego nie należy zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść art. 11a ust. 2, 3 i 5 ustawy. Z powyższych względów za dokonane z przekroczeniem delegacji ustawowej należy uznać przepisy programu zawarte w § 1 Cele Programu oraz w § 2 Zadania w ramach programu. Cel programu i jego zadania wynikają z przepisów ustawy o ochronie zwierząt.

Istotnie narusza prawo również § 3 Programu, w którym rada ustaliła podmioty realizujące program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy). Rada wkroczyła zatem w sferę uprawnień Wójta. Ponadto Rada nie może w drodze przepisów miejscowych nakładać obowiązków na podmiot taki jak Policja. Zakres zadań i kompetencji Policji może być uregulowany wyłącznie przepisami ustaw.

Ponadto uchwała nie zawiera konkretnych danych dot. schroniska, w którym bezdomne zwierzęta będą umieszczane. W § 4 Programu rada wskazała jedynie, że bezdomne zwierzęta z terenu gminy będą miały zapewnione miejsce w schronisku dla zwierząt, z którym gmina posiada podpisaną umowę na 2016r. Warunek "zapewnienia" bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku może być spełniony tylko wówczas, gdy takie schronisko już w czasie uchwalania programu działa i gmina ma z nim podpisaną umowę, a więc jest to schronisko konkretne, jednoznacznie określone. Tylko tak oznaczonemu schronisku można w programie powierzyć realizowanie zadań określonych w art. 11a ust. 2 pkt 3-6 ustawy (por. wyrok NSA z dnia 13 marca 2013r. sygn. akt II OSK 37/13, LEX nr 1572143). Natomiast zapisy § 4 pkt 2 załącznika do uchwały stanowią niedozwoloną modyfikację art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którym zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi obejmuje również zapewnienie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Działania zmierzające do wykonywania zabiegów sterylizacji lub kastracji kotów wolno żyjących w celu ograniczenia ich populacji (§ 5 pkt 3) nie mieszczą się zatem

w zakresie materii powierzonej organowi stanowiącemu gminy do uregulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Również określenie w uchwale wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu bez wskazania sposobu ich wydatkowania (§ 12) nie wypełnia w całości delegacji określonej w art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

Organ nadzoru jednocześnie wskazuje, że przedmiotowa uchwała zgodnie z art. 11a ust. 1 ww. ustawy winna być podjęta w terminie do 31 marca. Uchybienie to w ocenie organu nadzoru nie ma jednak charakteru istotnego naruszenia prawa.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek