

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.53.2016.AKop

z dnia 18 marca 2016 r

Rada Miejska w Dobiegniewie

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XV/93/16 Rady Miejskiej w Dobiegniewie z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dobiegniew w 2016 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 lutego 2016 r. Rada Miejska w Dobiegniewie podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dobiegniew w 2016 roku.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 29 lutego 2016 r.

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

Naruszeniem obowiązującego prawa jest uznanie przez radę, że ww. uchwała nie jest aktem prawa miejscowego i ustalenie w § 3, że: „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

W orzecznictwie 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. W związku z powyższym podejmując ww. uchwałę należało uwzględnić uregulowania zawarte w art.4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (j.t. Dz.U. z 2016, poz. 296) i postanowić, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym..

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zarówno z nazwy, jak i ze swej istoty jest aktem planowania. Akt ten ma również charakter wykonawczy do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt. Wykonuje wskazane w nim zadania, program zawiera normy stanowiące podstawę prawną do wykonywania tych zadań np. obowiązek dokarmiania, odławiania zwierząt, ich sterylizację albo kastrację, czy też usypianie ślepych miotłów. Normy zawarte w programie adresowane są nie tylko do podmiotów objętych strukturą organizacyjną gminy.

Ponadto program opieki nad zwierzętami bezdomnymi ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy w ten sposób mogą dowiedzieć się kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne, czy też jest podmiotem zobowiązanym do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych, a więc wykonuje zadania własne gminy wynikające z ustawy o ochronie zwierząt i uchwalonego na jej podstawie programu. Celem programu jest więc określenie w sposób konkretny sposobów działania gminy w celu należytego wypełnienia obowiązków wskazanych w ustawie.

Kwestionowana uchwała jak wskazano wyżej powinna zatem wchodzić w życie z uwzględnieniem przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym 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.

Niezależnie od powyższego w ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała nie reguluje w pełni materii określonej w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. W myśl wskazanego przepisu program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt 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. Program ten powinien zawierać również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych kosztów. Koszty realizacji programu ponosi gmina (ust. 5).

Zdaniem organu nadzoru Rada nie zapewniła całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Ze sformułowania "program obejmuje" nie można wyprowadzić wniosku o fakultatywnym zakresie jego regulacji w odniesieniu do kwestii, wymienionych we wskazanym przepisie. W ocenie organu nadzoru niewystarczające, dla uznania wypełnienia dyspozycji przywołanego przepisu, jest zawarcie regulacji, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizuje: schronisko na podstawie zawartej umowy w tym zakresie oraz Burmistrz poprzez zawieranie umów z zakładami leczniczymi dla zwierząt w zakresie opieki weterynaryjnej udzielanej zwierzętom bezdomnym i kotom wolno żyjącym z terenu Gminy Dobiegniew (§ 10 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały).

Ustawodawca w art. 11a ust. 2 ustawy enumeratywnie wskazał zakres regulacji, która winna być unormowana w programie. Określenia ustawodawcy takie jak: "zapewnienie (...) miejsca", "wskazanie", "zapewnienie (...) opieki" niewątpliwie wskazują na konieczność skonkretyzowania miejsc i podmiotów, które takiej opieki i schronienia udzielają. Wymóg zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt może być realnie spełniony tylko i wyłącznie w sytuacji gdy podmiot, który będzie się tym zajmował istnieje i jest wskazany w programie. Tylko takiemu podmiotowi można powierzyć realizację zadania wynikającego z ww. przepisu.

Organ nadzoru wskazuje także, że Rada nie jest umocowana do tworzenia w programie własnych definicji jak i powtarzania w nim definicji ustawowych (§ 1 pkt 5 załącznika do uchwały). Definicje zwierząt bezdomnych zawiera art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zwraca uwagę, że podejmując uchwałę będącą aktem prawa miejscowego Rada winna była stosować obowiązujące w dniu podejmowania uchwały rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2002r. Nr. 100 poz. 908), które zgodnie z § 143 stosuje się odpowiednio do stanowienia aktów prawa miejscowego, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. W ocenie organu nadzoru program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt nie powinien stanowić załącznika do uchwały. Uchwała będąca aktem prawa miejscowego może zawierać, załączniki jednakże nie zamieszcza się w nich przepisów merytorycznych. Zgodnie z § 29 ust. 2 ww. rozporządzenia w załącznikach można zamieszczać wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że w uchwale nie powinno się zamieszczać treści, które nie mają charakteru normatywnego - wprowadzenia. Takie zapisy powinny znaleźć się w uzasadnieniu do aktu prawnego.

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