

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.78.2015.AHor

z dnia 28 kwietnia 2015 r.

Rada Miejska w Witnicy

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność § 8 ust. 2 ; § 9 ust. 1, ust. 2 i ust. 3; § 10 ust. 2 i ust. 3 ; § 14 ust. 2 Uchwały Nr IX/40/2015 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Witnica.

Uzasadnienie

W dniu 26 marca 2015 r. Rada Miejska w Witnicy podjęła Uchwałę Nr IX/40/2015 w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Witnica. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 kwietnia 2015 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części dotyczącej § 8 ust. 2 ; § 9 ust. 1, ust. 2 i ust. 3; § 10 ust. 2 i ust. 3 ; § 14 ust. 2 została podjęta z istotnym naruszeniem prawa w związku z przekroczeniem delegacji ustawowej art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.).

Niepokoi organ nadzoru fakt podjęcia przez Radę Miejską w Witnicy Uchwały Nr IX/40/2015 o identycznej treści jak przed rokiem, w sytuacji gdy Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Go 417/14, stwierdził nieważność § 8 ust. 2 ; § 9 ust. 1, ust. 2 i ust. 3; § 10 ust. 2 i ust. 3 ; § 14 ust. 2 Uchwały Nr LVIII/313/2014 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 20 marca 2014 r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Witnica. Skargę na ww. akt złożył Wojewoda Lubuski w dniu 6 maja 2014 r., a w odpowiedzi na skargę z dnia 5 czerwca 2014 r. Rada Miejska reprezentowana przez Burmistrza uznała skargę za zasadną. Uchwalenie w obecnym roku przepisów o identycznej treści, co do których WSA w Gorzowie Wlkp. stwierdził nieważność z powodu istotnego naruszenia prawa, świadczy o machinalnym i bezwiednym podejmowaniu uchwał przez radę, a tym samym o lekceważącym podejściu do samego procesu prawodawczego.

Przechodząc do merytorycznej oceny zapisów uchwały Nr IX/40/2015 wskazać należy, iż zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (dalej jako ustawa) 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. 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). Zgodnie zaś z ust. 3 program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie. Program ten zawiera również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych kosztów (ust. 5). Powyższe normy określają konkretne cele do wykonania, nie określając przy tym sposobu ich realizacji, bądź określając je tylko w sposób ogólny. Nie mają one również wiążącego charakteru, tj. nie zawierają sankcji za ich niezrealizowanie. Treścią programu są zapisy mające charakter prognoz, planów i zasad polityki jaką mają prowadzić organy wykonawcze, w tym przypadku Burmistrz Miasta i Gminy Witnica. Co do zasady nie są to przepisy o charakterze normatywnym, nie mogą więc nakładać na mieszkańców gminy obowiązków. Przepis art. 11a ustawy określa elementy obligatoryjne (ust. 2 i 5) jak i fakultatywne programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi (ust. 3). Oznacza to, że w uchwale rada gminy nie powinna zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść art. 11a ust. 2 ustawy, a jednocześnie muszą znaleźć się w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów. Przedmiotowy program, uchwalony na podstawie powołanego przepisu, musi formułować postanowienia w granicach upoważnienia ustawowego, regulując kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej.

Ustawodawca w art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy w sposób enumeratywny wymienił te elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest już pogląd, że pominięcie

przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów obligatoryjnych programu stanowi brak pełnej realizacji upoważnienia ustawowego stanowiące istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności całego programu. W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Witnicy wypełniła delegację ustawową gdyż uregulowała w nim wszystkie konieczne zagadnienia. Rada dopuściła się jednak przekroczenie upoważnienia ustawowego formułując w § 8 ust. 2; § 9 ust. 1, ust. 2 i ust. 3; § 10 ust. 2 i ust. 3 przepisy o charakterze normatywnym, przyznające mieszkańcom gminy Witnica określone prawa, a w przypadku § 14 ust. 2 nakładające obowiązki poniesienia kosztów.

W § 8 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że „Każdy, kto zaadaptuje bezdomnego psa wskazanego przez Gminę, otrzyma karmę na półroczne utrzymanie tego psa oraz w przeciągu 6 miesięcy od podpisania umowy adopcyjnej może uzyskać dofinansowanie do zabiegów weterynaryjnych niezbędnych do utrzymania zwierzęcia w zdrowiu oraz wyeliminowania jego zdolności rozmnażania się (leczenie, odrobaczanie, sterylizacja, itp.). Szczegółowe warunki adopcji psa są każdorazowo określone w umowie adopcyjnej”. W § 9 Rada uchwaliła: Wprowadza się finasowanie z budżetu Gminy zabiegów sterylizacji i kastracji psów oraz kotów, które nie są utrzymywane w schronisku. Zabiegi finansowane z budżetu Gminy mogą być wykonywane jedynie przez lekarzy weterynarii, z którymi Gmina ma zawarte umowy na świadczenie usług weterynaryjnych (ust. 1); O finasowanie zabiegów, o których mowa w ust. 1, mogą się ubiegać mieszkańcy Gminy w sytuacji, gdy: 1) sterylizacji lub kastracji podlegają bezdomne koty będące pod opieką społecznych opiekunów kotów; 2) sterylizacji lub kastracji podlegają koty albo psy będące w posiadaniu osób, które znajdują w trudnej sytuacji materialnej w rozumieniu przepisów ustawy o pomocy społecznej, a za sfinansowaniem zabiegu przemawia ważny interes społeczny, dodatkowym warunkiem sfinansowania sterylizacji lub kastracji jest wcześniejsze trwałe oznakowanie psa oraz zarejestrowanie jego właściciela w Gminnym Rejestrze Właścicieli Psów (ust. 2); Decyzja o sfinansowaniu zabiegu sterylizacji lub kastracji psa albo kota każdorazowo podejmowana jest na pisemny wniosek złożony do Urzędu Miasta i Gminy przez jego właściciela lub społecznego opiekuna kotów. Gmina wskazuje lekarza weterynarii wykonującego zabieg spośród lekarzy, o których mowa w ust. 1 (ust. 3). Stosownie zaś do § 10 ust. 2 i ust. 3 o sfinansowanie przez Gminę zabiegu może ubiegać się każdy mieszkaniec Gminy, który jest właścicielem ślepego miotu szczeniąt lub kociąt, w celu wykonania zabiegu uspienia ślepego miotu właściciel lub opiekun zwierząt zgłasza się bezpośrednio do lekarza weterynarii, o którym mowa w ust. 1.

Podejmowany na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt program ma na celu opiekę nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt. Program ten powinien zawierać opis działań związanych z zapewnieniem opieki bezdomnym zwierzętom, wskazówek dla podmiotów realizujących program w odniesieniu do ograniczenia liczby zwierząt bezdomnych, odnośnie do opieki nad kotami wolno żyjącymi. Normy prawne zamieszczone w programie muszą mieć postać norm wyznaczających zadania (norm zadaniowych). Jednak przede wszystkim należy mieć na uwadze fakt, że program może dotyczyć wyłącznie zwierząt bezdomnych, przez które, zgodnie z definicją legalną zamieszczoną w art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt, rozumie się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Przywołane wyżej postanowienia Uchwały Nr IX/40/2015, choć uzasadnione z prakseologicznego punktu widzenia w zakresie działań zapobiegających bezdomności zwierząt, stanowią rażące przekroczenie delegacji ustawowej jako regulacje dotyczące zwierząt mających właściciela.

Natomiast w § 14 ust. 2 Rada Miejska w Witnicy postanowiła, że „Właściciel lub opiekun zwierzęcia, którym zaopiekowała się Gmina, zwraca Gminie, z chwilą odbioru tego zwierzęcia, koszty jego utrzymania, transportu, a także leczenia i innych zabiegów weterynaryjnych. Uzyskane w ten sposób środki Gmina przeznacza na realizację Programu”. Jak już wskazano wyżej ustawodawca w art. 11a ust. 5 przesądził, iż koszty realizacji programu ponosi gmina. Poza tym kwestie wszelkich rozliczeń z tytułu złapania zwierzęcia, przekazania go do schroniska i jego utrzymania w tymże schronisku mają charakter cywilnoprawny i jako takie nie powinny być przedmiotem regulacji przedmiotowego programu. Taki wniosek należy wyprowadzić z art. 1 ust. 2 ustawy, wedle której w sprawach nieuregulowanych w ustawie do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy. Dlatego też właściwe zastosowanie winny mieć w tym przypadku przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.), zwłaszcza odnoszące się do zwrotu nakładów koniecznych (art. 226).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 25 czerwca 2014 r., z którym najwyraźniej Rada się nie zapoznała, „przyznana radzie gminy kompetencja w art. 11 a tej ustawy [*ustawy o ochronie zwierząt*] do uchwalania corocznie programu opieki nad zwierzętami nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie

wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły- zakaz jest dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. (...) Przypomnieć należy iż program opieki nad zwierzętami zgodnie z cytowanym przepisem art. 11a ustawy obejmuje - zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, opiekę nad wolno żyjącymi kotami i ich dokarmianie, odławianie bezdomnych zwierząt, obligatoryjną sterylizację oraz kastrację zwierząt w schronisku dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, wskazywanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt oraz wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków, bowiem koszty realizacji programu ponosi gmina. Z powyższego wynika, że w delegacji ustawowej dla uchwalenia programu opieki nad zwierzętami brak jest umocowania do regulacji jakie przyjęła rada w zaskarżonej uchwale. Wydawanie decyzji administracyjnych w przedmiocie finansowania sterylizacji zwierząt, które nie są utrzymywane w schronisku, finansowania usypiania ślepych miotów, jest sprzeczne z art. 11a ust. 2 cytowanej ustawy bowiem w tym przepisie nie ma mowy o sterylizacji zwierząt posiadających swych właścicieli a jedynie o obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. A ponadto przepis ust. 2 art. 11a ustawy nie przewiduje uregulowania kwestii zasad dofinansowania tej sterylizacji jak również dofinansowania zabiegów polegających na bezpłatnym usypianiu ślepych miotów właścicielom kotek i suk. Natomiast kwestia zasad zwrotu przez właściciela kosztów opieki nad zwierzęciem którym zaopiekowała się gmina i wszelkich rozliczeń z tym związanych jak trafnie podnosi Wojewoda może być przedmiotem roszczeń cywilnych dochodzonych przed sądami powszechnymi i jako takie nie powinny być przedmiotem uregulowań w uchwale programowej.”

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się 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