

Białystok, 20-12-2013

**PODLASKI URZĄD WOJEWÓDZKI
w BIAŁYMSTOKU
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

NK-II.4131.127.2013

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Jaświły Nr XXVII/170/13 z dnia 29 listopada 2013 r. o programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie gminy Jaświły w 2014 roku.

UZASADNIENIE

W dniu 29 listopada 2013 r. Rada Gminy Jaświły podjęła uchwałę o programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie gminy Jaświły w 2014 roku, która w dniu 6 grudnia 2013 r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza zapisów przedmiotowej uchwały wykazała, że podjęta ona została z naruszeniem prawa, wobec powyższego w dniu 16 grudnia 2013 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia jej nieważności.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Rada gminy, wypełniając obowiązek, o którym mowa w art.11 ust.1, jest obowiązana określić, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program ten winien obejmować zagadnienia wymienione w ust. 2 art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz.856), do których należą: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt,

usypianie ślepych miotów, wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich oraz zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

W ocenie organu nadzoru uchwalony przez Radę Gminy Jaświły program opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobieganiu bezdomności zwierząt nie wypełnia zakresu spraw przekazanego do uregulowania przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, co ma istotny wpływ na ocenę zgodności tego aktu z prawem. Z art. 11a ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy wynika bowiem konieczność zawarcia w programie uregulowań dotyczących zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Rada powyższego obowiązku nie wypełniła, gdyż nie wskazała w uchwale adresu konkretnego schroniska, do którego należy przewozić bezdomne zwierzęta.

Jak wynika z treści załącznika do uchwały, zadanie realizowane będzie poprzez bliżej nieokreślone na dzień uchwalenia przedmiotowego programu schronisko (§ 4 pkt 1 załącznika).

Przedmiotowa uchwała nie zawiera także wskazania miejsca, w którym będą przebywać odłowione zwierzęta ani wskazania, jaki konkretnie podmiot zobowiązany będzie do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej, w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (§ 6 pkt 1 oraz § 11 pkt 1 załącznika).

Wskazać należy, iż obowiązek wskazania konkretnego schroniska w programie nie budzi wątpliwości i wielokrotnie potwierdzony został w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 27 września 2012 r. (sygn. akt II SA/Lu 591/12) „wykładnia celowościowa przepisu art. 11 a, który należy interpretować w powiązaniu z art. 11, prowadzi do wniosku, że dla skutecznej realizacji zadań własnych gminy polegających na zapewnieniu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz ich wyłapywaniu właściwym jest określenie w sposób konkretny sposobu realizacji tych zadań, w związku z czym uchwała podejmowana na podstawie art. 11 a ustawy winna zawierać wskazanie konkretnego schroniska, jak również podmiotu zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Należy bowiem podkreślić, że ustawa przewiduje krótki bo roczny termin obowiązywania programu, co przemawia za skonkretyzowaniem jego treści, dostosowanej do warunków i okoliczności występujących i przewidywanych w danym roku, a nie nadawaniu mu wyłącznie charakteru ogólnych ram, które dopiero wymagałyby dalszej konkretyzacji, co wiązałoby się nadto ze skróceniem realnego czasu podejmowania działań

w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt zgodnie z planem uchwalonym w danym roku.”

W ocenie organu nadzoru nie jest również wypełnieniem delegacji ustawowej określonej w art. 11 a ust. 2 pkt 7 ustawy zawarte w § 10 programu postanowienie, iż na gospodarstwo rolne zapewniające miejsca dla zwierząt gospodarskich w 2014 r. wskazuje się gospodarstwo, z którym Wójt Gminy Jaświły zawarze stosowną umowę. Zauważyć należy, iż wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich zostało wprost przewidziane w punkcie 7 ust. 2 art. 11a ustawy. Już zatem literalna treść tego przepisu wskazuje, że uchwała Rady Gminy Jaświły nie wypełniła upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11 ust. 2 ustawy.

W ocenie organu nadzoru nie znajdują uzasadnienia przedłożone wyjaśnienia Wójta Gminy Jaświły z dnia 17 grudnia 2013 r. Z przedłożonego pisma wynika, iż wskazanie w kwestionowanym programie konkretnego schroniska było na dzień podejmowania przedmiotowego aktu niemożliwym, z uwagi na nie zakończone postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego jednemu ze schronisk funkcjonujących na terenie gminy, natomiast obowiązek podjęcia nowej uchwały wynikał z braku obligatoryjnych elementów w poprzednio obowiązującej uchwale Nr XXI/119/12 Rady Gminy Jaświły z dnia 28 grudnia 2012 r. o programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie gminy Jaświły w 2013 roku.

Analiza zapisów ww. uchwały wykazała, iż przedmiotowy program – wbrew informacjom zawartym w ww. piśmie - zawiera zapisy dotyczące obligatoryjnej kastracji i sterylizacji zwierząt znajdujących się w schronisku. Zatem nie było koniecznym natychmiastowe podjęcie nowej uchwały, przed zakończeniem procedury udzielenia zamówienia publicznego. Organ nadzoru pragnie zauważyć, iż przedmiotowe programy zgodnie w ustawą kompetencyjną uchwalane winny być do dnia 31 marca., zatem organ stanowiący mógł wstrzymać się z podjęciem przedmiotowej uchwały do czasu wyłonienia w drodze przetargu konkretnego schroniska.

Wskazanie w uchwalonym programie gospodarstwa rolnego stanowi niewątpliwie obowiązek wynikający z ustawy o ochronie zwierząt. Z art. 11 ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt wynika również obowiązek konsultacji zapisów programu z właściwymi organizacjami. Powyższe, w połączeniu z posiadaną przez organy władzy lokalnej wiedzą w przedmiocie ogólnej specyfiki prowadzonych gospodarstw na terenie gminy, pozwoliłoby zdaniem organu nadzoru wskazać gospodarstwo, które we właściwy sposób zapewni miejsce

zwierzętom gospodarskim a tym samym pozwoli zrealizować obowiązek wynikający z ustawy kompetencyjnej.

Odnosząc się natomiast do zawartego w złożonym piśmie stwierdzenia, iż przedmiotowa uchwała jest aktem generalnym i abstrakcyjnym, organ nadzoru informuje, iż przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 u.s.g., albowiem ma charakter zadaniowy. Program przede wszystkim konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią plany, prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. O tym, że uchwalony Program nie jest prawem miejscowym, wyraźnie świadczy już choćby sama redakcja poszczególnych jego paragrafów regulujących zagadnienia wymienione w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, poprzez zawarcie takich zwrotów jak „realizują” , „koordynatorem programu jest” czy „realizatorami programu są”. Tak więc treść i redakcja tych przepisów nie może stanowić norm prawnych o charakterze ogólnym (abstrakcyjnych i generalnych) stanowiących prawo miejscowe. Z tego względu uchwalony Program, w ocenie organu nadzoru, stanowi akt kierownictwa wewnętrznego.

Organ nadzoru podkreśla ponadto, iż uchwalenie przez radę gminy programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami, zawierającego ustawowo określone elementy, w żaden sposób nie narusza kompetencji organu wykonawczego, zobowiązanego do przygotowania programu, przekazania go do zaopiniowania: właściwemu lekarzowi weterynarii, organizacjom społecznym, których statutowym celem jest ochrona zwierząt i dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy a następnie, na ogólnych zasadach, wykonaniu określonych w programie zadań. Właśnie na etapie opracowywania projektu programu wójt może np. zawrzeć umowy wstępne z konkretnymi podmiotami, które - po uchwaleniu programu - w oparciu o umowy, będą realizowały przypisane im w programie zadania (tak też: Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSk 37/13).

Konkludując, wskazać należy, iż brak regulacji obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie przepisów prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności całego aktu prawnego (wyrok WSA w Opolu z 2 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Op 151/11). Organ nadzoru stwierdził, iż podjęte przez Radę Gminy Jaświły uregulowania zawarte w uchwale Nr XXVII/170/13 z dnia 29 listopada 2013 r. o programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jaświły w 2014 roku naruszają przepisy ustawy o ochronie zwierząt

wskutek braku pełnej realizacji dyspozycji zawartego w ww. akcie prawnym upoważnienia ustawowego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie Jaświły prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Gminy Jaświły

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Lidia Stupak
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli