



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX.I.4131. 94 .2015.GH

Warszawa, dnia 30 kwietnia 2015r.

Rada Gminy Lesznowola
ul. Gminnej Rady Narodowej 60
05 – 506 Lesznowola

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 61/VI/2015 Rady Gminy Lesznowola z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lesznowola w 2015 roku – z uwagi na istotne naruszenie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 z późn. zm.), oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.)

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2015 r. Rada Gminy Lesznowola podjęła uchwałę Nr 61/VI/2015 w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lesznowola w 2015 roku, zwanego dalej „Programem”.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, upoważniającej radę gminy do uchwalenia Programu.

Program zgodnie ze wskazanym wyżej przepisem ustawy winien określić zagadnienia dotyczące:

- zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt,
- opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie,
- odławiania bezdomnych zwierząt,
- obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt,
- poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt,
- usypiania ślepych miotów,
- wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich,
- zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych udziałem zwierząt,
- wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Badając legalność kwestionowanej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że jej normy z jednej strony nie wypełniają w pełni upoważnienia wskazanego w art. 11a ustawy, z uwagi na brak w uchwale regulacji dotyczącej wskazania schroniska dla bezdomnych zwierząt, z drugiej zaś strony przekraczają to upoważnienie poprzez ustalenie przesłanek uzasadniających eutanazję zwierzęcia. Ponadto w uchwale wskazano błędny sposób jej wejścia w życie, ustalając że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego, i w związku z tym jej wejście w życie uzależnione zostało od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych, zgodność z prawem aktu wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, polega na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, czy też częściowego stosowania przepisu. Jeżeli uchwała nie zawiera przewidzianych w ustawie elementów, nie reguluje ich wszystkich, pomimo, że z woli ustawodawcy kwestia ta przekazana została do właściwości rady gminy, to brak regulacji w tym zakresie oznacza, że podjęty akt nie wyczerpuje ustawowego upoważnienia (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 lipca 2014 r. II SA/Op 325/14, z dnia 22 lipca 2014 r. II SA/Op 247/14, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 września 2014 r. II SA/PO 593/14).

W ocenie organu nadzoru dla skutecznej realizacji zadań własnych gminy polegających na zapewnieniu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz ich wyłapywania, właściwym jest określenie w sposób konkretny sposobu realizacji tych zadań. Dlatego też uchwała podejmowana na podstawie art. 11a ustawy, powinna obligatoryjnie określać sposób realizacji zadań wskazanych w tym przepisie, konkretyzując ich treść.

Uregulowania Programu winny być interpretowane m.in. w nawiązaniu do przepisu art. 11 ust. 3 ustawy. Wskazany przepis stanowi, że zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Już z tego przepisu wynika, że dla zrealizowania zadań gminy w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami konieczne jest m.in. zapewnienie takim zwierzętom, w razie ich odłowienia, miejsca w schronisku. Trzeba więc konkretnie wskazać schronisko, bowiem tak znaczonemu schronisku można w programie powierzyć realizowanie zadań określonych w art. 11a ust.2 pkt 3-6 ustawy. Ponadto wymóg "zapewnienia" bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt może być spełniony tylko w sytuacji, gdy takie schronisko już na tym etapie uchwalania programu istnieje i jest to schronisko konkretne, jednoznacznie oznaczone.

Ponadto organ nadzoru zauważa, że wymienione w art. 11a ustawy zadania mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. W tej mierze wskazać należy, że wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12).

W świetle poczynionych uwag za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami (w szczególności z normą upoważniającą, w związku z konstytucyjną zasadą praworządności – art. 7 Konstytucji RP, z wynikającymi z przepisów konstytucyjnych warunkami legalności

aktu wykonawczego) należy uznać, wszelkie odstępstwa w Programie od granic upoważnienia ustawowego, a więc od katalogu spraw enumeratywnie wymienionych w art. 11a ustawy, a przekazanych do unormowania w programie. W związku z powyższym zawarte w § 2 ust. 7 załącznika do uchwały Nr 61/VI/2015 unormowanie określające okoliczności uzasadniające eutanazję zwierzęcia – uznać należy za niezgodne z obowiązującym prawem.

Konkludując, Rada Gminy Lesznówola powinna przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawodawcę, bowiem niepełna jego realizacja, bądź jego przekroczenie, ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Ponadto organ nadzoru prezentuje stanowisko, że 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 bądź aktu kierownictwa wewnętrznego. Jeżeli akt prawotwórczy zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym to jest to akt prawa miejscowego (wyroki NSA: z dnia 9 grudnia 2011 r. sygn. akt II OSK 2039/11 z dnia 13 marca 2013 r.).

Wskazanie w uchwalonym programie konkretnych podmiotów zobowiązanych do wykonywania określonych zadań (wskazanie w takiej uchwale konkretnego schroniska, gospodarstwa rolnego i podmiotu zobowiązanego do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych) ma także znaczenie informacyjne dla mieszkańców (wyrok NSA z 13.03.2013 r., sygn. akt II OSK 37/13). Kwestionowana uchwała wpływa na sytuację prawną wszystkich podmiotów, których dotyczy, tj. wszystkich mieszkańców Gminy Lesznówola oraz podmiotów realizujących określone w tym programie zadania, gdyż zawiera normy stanowiące podstawę prawą do wykonywania uregulowanych w nim zadań: dokarmiania zwierząt, odławiania zwierząt, sterylizacji i kastracji zwierząt, usypiania ślepych miotów, poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. W konsekwencji, wskazane postanowienia należy uznać za regulacje o charakterze generalnym, gdyż określenie konkretnych podmiotów realizujących Program pozwala mieszkańcom zachować się w sposób przewidziany nim i oddać zwierzę do właściwego schroniska czy zawieźć poszkodowane w wypadku drogowym do wskazanego w nim lekarza weterynarii. Z powyższych względów należy uznać, że przedmiotowa uchwała jest uchwałą z zakresu prawa miejscowego, o jakiej mowa w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Skoro zaś uchwała Rady Gminy zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, winna być, jako akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 42 cytowanej wyżej ustawy o samorządzie gminnym, ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2001 r. Nr 197, poz. 1172 z późn.zm.). Jest to warunek konieczny do wejścia w życie uchwały tej kategorii. O ile przepisy prawa przewidują obowiązek publikacji aktów prawnych określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa. Akt, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie - nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego, nie ma mocy obowiązującej.

W uwzględnieniu powyższego, organ nadzoru uznał stwierdzenie nieważności uchwały za w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI
Jacek Kozłowski
Jacek Kozłowski

