



Warszawa, 30 kwietnia 2015 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.101.2015.BB

Rada Miejska Otwocka
ul. Armii Krajowej 5
05-400 Otwock

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318 oraz z 2014 r. poz 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/24/15 Rady Miasta Otwocka z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Miasta Otwocka w 2015 r.

Uzasadnienie

Rada Miasta Otwocka w dniu 31 marca 2015 r. podjęła uchwałę Nr V/24/15. 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”, upoważniająca 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 nie wypełniają w pełni upoważnienia wskazanego w art. 11a ustawy, z uwagi na brak w uchwale regulacji dotyczącej wskazania schroniska dla bezdomnych zwierząt. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku przepisu art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy tj. wskazania podmiotu zobowiązanego do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych.

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 zastała 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 oznaczonemu 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 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.).

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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski