

Warszawa, 1⁴ maja 2019 r.



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-R.4131.22.2019.AW

**Rada Miejska w Warce
Pl. St. Czarnieckiego 1
05-660 Warka**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr VIII/41/19 Rady Miejskiej w Warce z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Warka w 2019 r.”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Warce w dniu 29 marca 2019 r. podjęła uchwałę Nr VIII/41/19 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Warka w 2019 r. Program stanowi Załącznik do uchwały.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 9 kwietnia 2019 r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r. poz. 122).

Zgodnie z przywołanym w podstawie prawnej uchwały art. 11a ustawy o ochronie zwierząt:

„Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności:

- 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.”

Ponadto, zgodnie z art. 11a ust. 5 wskazanej ustawy:

„5. Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.”.

Rada Miejska w Warce, podejmując uchwałę w przedmiocie programu nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt, jest zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy, precyzyjnie i konkretnie.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że program musi zawierać wskazanie konkretnych podmiotów obowiązanych do wykonywania określonych zadań. Nie może to być jedynie plan działania na określony czas. Zatem wymogiem niezbędnym jest, aby w programie wskazano zakres danego zadania, sposób jego wykonania i podmiot odpowiedzialny za jego wykonanie.

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w badanej uchwale nie stanowią należytego wykonania upoważnienia zawartego w art. 11a ustawy.

Po pierwsze, uchwała nie zawiera informacji o spełnieniu wymogu określonego w art. 11a ust. 7 ustawy, tj. informacji o zaopiniowaniu projektu programu przez właściwego powiatowego lekarza weterynarii, organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działające na obszarze gminy, oraz dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.

W załączniku do uchwały stanowiącym Program, Rada Miejska w kilku regulacjach naruszyła przepisy prawa.

W § 5 Rada postanowiła, że opieka nad kotami wolno żyjącymi będzie realizowana przez współdziałanie gminy w organizacjami społecznymi. Jest to bardzo ogólne wskazanie, przy jednoczesnym niedookreśleniu podmiotów, które mają współdziałać z Gminą w realizacji tych celów i braku zapisów co do sposobu współpracy i metod działania.

W § 6 regulującym odławianie bezdomnych zwierząt, Rada nie wskazała konkretnego podmiotu, który będzie się zajmował tym zadaniem.

W § 7 dotyczącym obowiązkowej sterylizacji lub kastracji, bardzo ogólnie wskazano zadania gminy, nie określono sposobu realizowania obowiązku. Nie wskazano konkretnych podmiotów mających realizować zadania związane ze sterylizacją lub kastracją. Ogólne sformułowanie, że sterylizacja i kastracja odbywa się na koszt Gminy, a zabiegi sterylizacji i kastracji przeprowadzane są wyłącznie przez lekarza weterynarii, nie wypełniają delegacji ustawowej i naruszają prawo (wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 marca 2018 r. sygn. akt: II SA/Kr 132/180).

Identyczna sytuacja dotyczy zapisów § 9, dotyczącego usypiania ślepych miotów. Tu również nie wskazano konkretnego podmiotu mającego realizować to zadanie.

W Programie, w odniesieniu do wymogu wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy, Rada Miejska ograniczyła się wyłącznie do wskazania ogólnej kwoty, do wysokości której przeznaczyła środki na realizację Programu.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 29 stycznia 2019 r. sygn. akt II SA/Bd 1280/18 wskazano co następuje:

„W art. 11a ust. 5 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt ustawodawca użył sformułowania "program zawiera" wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Wskazuje to jednoznacznie na

konieczność zamieszczenia obu wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu. Jest to więc norma o charakterze iuris cogentis i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie w uchwale, prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości.”.

Tymczasem w § 13 Załącznika do uchwały ujęto jedynie wysokość środków przeznaczonych na realizację programu. Nie wskazano natomiast sposobu ich wydatkowania.

Jednocześnie wskazać należy, że ostatnim czasie wyraźnie dominuje pogląd o zaliczeniu uchwał w przedmiocie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami do aktów prawa miejscowego. Najszerzej wypowiedział się w tym zakresie Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 14 czerwca 2017 r. sygn. II OSK 1001/17. Program opieki nad zwierzętami ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się dowiedzieć z niego, kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne, czy też jest podmiotem zobowiązanym do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Uchwała objęta stwierdzeniem nieważności skierowana została do szerokiego kręgu określonych rodzajowo adresatów, tj. do mieszkańców gminy oraz podmiotów realizujących określone w tym Programie zadania. Jej postanowienia mają zatem charakter generalny, gdyż określenie podmiotów realizujących Program pozwala mieszkańcom zachować się w sposób w nim przewidziany i oddać zwierzę do właściwego schroniska czy zawieźć poszkodowane zwierzę w wypadku drogowym do lekarza weterynarii. Uchwała winna być, jako akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Jest to warunek konieczny do jej wejścia w życie. Brak wykonania obowiązku prawidłowej publikacji aktu normatywnego jest równoznaczny z istotnym naruszeniem prawa, akt taki nie może bowiem wiązać adresatów utworzonymi w nim normami prawnymi i nie odnosi skutku prawnego. Takie też stanowisko prezentowane jest przez WSA w Krakowie, np. wyrok sygn. II SA/Kr 398/16.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że badana uchwała Rady Miejskiej w Warce jest sprzeczna z obowiązującym prawem, co czyni rozstrzygnięcie koniecznym i uzasadnionym.

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

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera