



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015r. poz. 1515 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 115/XVIII/2016 Rady Gminy Miedźno z dnia 23 lutego 2016r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miedźno w 2016 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 856 ze zm.) dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 23 lutego 2016r. Rada Gminy Miedźno przyjęła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miedźno w 2016 roku.

Jako podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały Rada wskazała m. in. art. 11a ustawy, w którym zgodnie z ust. 1 "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".

W myśl art. 11a ust. 2 ustawy program taki 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.

Należy również wskazać, iż dodatkowo, zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy, każdy program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Mając na uwadze wyżej wskazane przepisy ustawy o ochronie zwierząt stwierdzić należy, iż uchwalony przedmiotową uchwałą Program nie spełnia ustawowych przesłanek określonych w tych przepisach. Ustawodawca w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy enumeratywnie wskazał zakres regulacji, które winny być unormowane w powyższym programie. Ze sformułowania "program obejmuje" oraz "program zawiera wskazanie" nie można wyprowadzać wniosku o fakultatywnym zakresie jego regulacji w odniesieniu do kwestii, które powinny być określone. Zakres swobody rady gminy w tym przypadku nie oznacza możliwości odstąpienia od uregulowania spraw, które powinny być określone w programie, lecz zobowiązuje do określenia w nim wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów. Brak jakiegokolwiek z wymienionych powyżej elementów skutkuje bezwzględną nieważnością całego aktu.

Analizując regulacje zawarte w uchwalonym przez Radę Gminy Miedźno Programie stwierdzić należy, iż nie zostały w nim ujęte wszystkie obligatoryjne elementy, o których mowa w art. 11a ustawy.

Zdaniem organu nadzoru w niniejszym Programie brak jest konkretnych regulacji związanych z odławianiem bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy). W § 9 ust. 1 Programu Rada postanowiła, iż odławianie bezdomnych zwierząt z terenu gminy Miedźno realizuje uprawniony podmiot, z którym gmina ma podpisaną stosowną umowę. Bezdomne zwierzęta domowe – zgodnie z § 9 ust. 2 Programu - są przewożone do Schroniska, a w przypadku zwierząt rannych również do gabinetu leczniczego. Natomiast, w myśl § 9 ust. 3 Programu bezdomne zwierzęta gospodarskie przewożone są do gospodarstwa.

Brak jest natomiast w Programie istotnych kwestii związanych z odławianiem zwierząt bezdomnych w gminie, a mianowicie określenia – stosownie do wymogu § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. Nr 116 poz. 753) - czy wylapywanie bezdomnych zwierząt ma charakter stały, czy też okresowy, wskazania sposobu przeprowadzania odławiania itp. Zatem obowiązek wynikający z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy nie został w pełni zrealizowany (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 grudnia 2013r. sygn. akt II SA/Wr 774/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Na marginesie należy zaznaczyć, iż odławianie ma dotyczyć – zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy – wszystkich zwierząt bezdomnych, a nie jak uregulowała to Rada w § 9 ust. 2 Programu wyłącznie bezdomnych zwierząt domowych.

W niniejszym Programie brak jest również konkretnych regulacji związanych z poszukiwaniem właścicieli dla bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy). Realizacja obowiązku nałożonego tym przepisem musi opierać się na wskazaniu konkretnych działań podejmowanych przez Gminę w celu pozyskiwania nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Tymczasem, w § 11 Programu Rada Gminy wskazała jedynie podmioty realizujące wskazane zadanie. Rada Gminy nie wskazała natomiast jakie konkretnie działania będą podejmowane przez wymienione podmioty, w celu pozyskania nowych właścicieli.

Nadto, z art. 11a ust. 5 ustawy wynika, że przyjęty przez Radę Gminy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien zawierać wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. W ocenie organu nadzoru Rada powyższego obowiązku w całości nie wypełniła; nie wskazała bowiem sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację przedmiotowego Programu. W § 16 ust. 1-3 niniejszego Programu Rada określiła jedynie wysokość środków finansowych przeznaczonych w budżecie na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem bezdomności zwierząt. Sposobu wydatkowania środków nie stanowi natomiast regulacja zawarta w § 18 Programu, zgodnie z którą „środki finansowe przeznaczone na realizację zadań i celów Programu wydatkowane będą poprzez zlecenie świadczenia usług i dostaw, zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2015r. poz. 2164 ze zm.)”.

W ocenie organu nadzoru wskazane zapisy Programu w żaden sposób nie określają sposobu wydatkowania środków przeznaczonych na realizację niniejszego Programu. Pod pojęciem „sposobu wydatkowania środków” należy rozumieć ustalenie (wskazanie) na co środki takie zostaną wydatkowane, czyli innym słowem mamy tutaj do czynienia z planowaniem wydatków (...). Nie ulega wątpliwości, iż wydatkowanie środków finansowych zabezpieczonych na realizację programu musi odbywać się z uwzględnieniem reżimów związanych z finansami publicznymi, a ostatecznie znajdzie swoje odzwierciedlenie w sprawozdaniu finansowym z wykonanych zadań, w którym to jedną z podstawowych kategorii będzie podanie na co i w jakiej wysokości wydatkowano zaplanowane wcześniej środki finansowe, czyli mówiąc wprost zostanie przedstawiony sposób wydatkowania tych środków (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 sierpnia 2014r. sygn. akt II SA/Wr 394/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Miedźno nie wypełniła zatem w pełni delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy.

Reasumując, organ nadzoru stwierdza, iż Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie może ograniczać się jedynie do lakonicznego wskazania celu samego programu i obszarów działań podejmowanych przez Gminę, program ma bowiem przede wszystkim zawierać treści dotyczące sposobu realizacji każdej z kwestii wskazanych w art. 11a ust. 2 i

5 ustawy. Wynika to bezpośrednio z samego charakteru prawnego programu. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest to uchwała, która w swoich zapisach powinna wyznaczać w sposób jasny i wyczerpujący konkretne kierunki działania organów gminy. Program to plan, układ zamierzonych czynności, założenia, cele działania (por. Słownik języka polskiego pod red. E. Sobol Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002r. s. 753). Zatem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt to roczny plan zamierzonych czynności, bądź założeń, celów działania. Program ma charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Powierzchowne i wybiórcze uregulowanie poszczególnych części programu niweczy zatem podstawowy cel dla którego jest on podejmowany, a więc ustalenia pewnych kierunków i sposobu wykonywania zadania własnego gminy jakim jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie na terenie Gminy (art. 11 ust. 1 ustawy) (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2013r. sygn. akt II SA/Wr 649/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przyjmując Program Rada Gminy Miedźno nie wypełniła zatem zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w uchwale. Oznacza to, że przedmiotowy Program pozbawiony został elementów obligatoryjnych, wpływających na legalność całej uchwały.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na inne naruszenia prawa zawarte w uchwale.

Rada Gminy w § 1 ust. 2 Programu postanowiła, że: „Program ma zastosowanie do wszystkich zwierząt domowych, w szczególności psów i kotów, w tym kotów wolnożyjących oraz zwierząt gospodarskich”. Tymczasem realizując zapisy art. 11a ww. ustawy rada ma obowiązek uchwalić program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Dlatego też należy uznać, iż objęcie zakresem uchwały wszystkich zwierząt domowych i gospodarskich zostało dokonane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Zdaniem organu nadzoru przepisy uchwały wprowadzające do programu kwestię edukacji mieszkańców w zakresie opieki nad zwierzętami (§ 5 Programu, rozdział 4 Programu) wykraczają poza zakres pojęcia zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy. Kwestia edukowania mieszkańców nie wchodzi w zakres programu, o którym mowa w art. 11a ust. 2 ustawy, a co za tym idzie nie może być regulowana w drodze omawianego programu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 570/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie z dnia 28 sierpnia 2014r. sygn. akt II SA/Go 389/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 19 listopada 2013r. sygn. akt II SA/Bd 887/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto również regulacja zawarta w § 6 Programu przewidująca możliwość prowadzenia ewidencji zwierząt domowych, w szczególności psów i kotów wykracza poza delegację ustawową, o której mowa w art. 11a ust. 2 ustawy.

W § 13 ust. 1 Programu przewidziano, że „bezdolnym zwierzętom gospodarskim opiekę zapewniają gospodarstwo rolne wskazane przez Wójta, gospodarstwa specjalizujące się w danej hodowli zwierząt, w którym zapewnione są właściwe warunki bytowania zwierząt”. Z kolei gospodarstwo rolne zostało wskazane w § 2 pkt 5 Programu. Tym samym przyjęty kwestionowaną uchwałą program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zapewnia miejsce we wskazanym gospodarstwie rolnym wyłącznie dla **bezdolnych** zwierząt gospodarskich. Tymczasem, zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy program ma obejmować wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, bez żadnych dodatkowych zastrzeżeń. Program ma zatem dotyczyć wszystkich zwierząt gospodarskich rozumieniu art. 4 pkt 18 ustawy, Rada nie może ograniczyć jej zastosowania wyłącznie do bezdolnych zwierząt gospodarskich (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2014r. sygn. akt II SA/Wr 602/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru przepis art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy nie przewiduje uregulowania w przedmiotowym programie kwestii dofinansowania przez Urząd usypiania ślepych miotów zwierząt, w szczególności psów i kotów, których właściciele zamieszkują na terenie Gminy (§ 12 ust. 2 Programu). Z treści art. 11 ust. 1 w zw. z art. 11a ustawy wynika, że w programie powinny znaleźć

się wyłącznie uregulowania dotyczące zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom; program nie powinien zatem zawierać postanowień dotyczących zwierząt mających właściciela.

Ponadto w § 10 ust. 1 Programu znalazł się przepis, iż "ograniczenie populacji bezdomnych zwierząt poprzez sterylizację i kastrację zwierząt domowych, w szczególności psów i kotów, realizowane jest poprzez (...)". W ocenie organu nadzoru regulacja ta jest niezrozumiała, gdyż nie wiadomo czy Radzie Gminy chodziło o sterylizację i kastrację zwierząt domowych, w szczególności psów i kotów, czy też zwierząt bezdomnych. Należy w tym miejscu podkreślić, iż program podejmowany w oparciu o przepis art. 11a ustawy ma na celu opiekę nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt. Te zaś postanowienia, które odnoszą się do zwierząt domowych nie powinny być przedmiotem regulacji podejmowanego przez Radę programu.

Tym samym uchwałą Nr 115/XVIII/2016 Rady Gminy Miedźno z dnia 23 lutego 2016r., ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności - w całości - uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

1) Rada Gminy Miedźno