

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO

NR NK-I.4131.123.2019.ABEJ

z dnia 23 maja 2019 r.

Rada Gminy Świdnica

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 506) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Świdnica Nr VII/37/2019 z dnia 17 kwietnia 2019r. w sprawie wprowadzenia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt z terenu gminy Świdnica na rok 2019 - w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 kwietnia 2019 r. Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę Nr VII/37/2019 w sprawie wprowadzenia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt z terenu gminy Świdnica na rok 2019. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 24 kwietnia 2019 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że powyższy akt istotnie narusza prawo, tj. art. 11 ust. 3 i art. 11a ust. 2 pkt 1, 3 i 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn.: Dz. U. 2019r., poz. 122, dalej „u.o.z.”).

Zgodnie z dyspozycją art. 11a ust. 1 u.o.z. 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 u.o.z. program, o którym mowa w ust. 1, 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. Program ten winien zawierać również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych kosztów. Koszty realizacji programu ponosi gmina (ust. 5). Ponadto, program może obejmować także plan znakowania zwierząt w gminie (ust. 3) oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (ust. 3a).

Zdaniem organu nadzoru wskazane w art. 11a ust. 2 u.o.z. elementy obligatoryjnie muszą zostać uregulowane w programie, natomiast jedynymi fakultatywnymi elementami programu jest stosownie do art. 11a ust. 3 i 3a u.o.z. plan znakowania zwierząt i plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie. Ze sformułowania "program obejmuje", jak również "program ten zawiera" nie można wyprowadzać wniosku o fakultatywnym zakresie regulacji programu w odniesieniu do kwestii, które powinny być w nim określone. Ponadto, użycie określeń w postaci: "zapewnienie (...) miejsca", "wskazanie", "zapewnienie (...) opieki" jednoznacznie precyzuje intencje prawodawcy o konieczności skonkretyzowania miejsc i podmiotów, które takiej opieki i schronienia udzielają. W świetle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem badanej uchwały, należy uznać, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Świdnica na 2019r. został podjęty z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość programu dotyczy niewypełnienia przez Radę zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 11a ust. 2 u.o.z.

Z treści badanej uchwały wynika, że Rada nie określiła elementów obowiązkowych programu, dotyczących wskazania schroniska dla bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z.). Rada wskazuje

w programie na bliżej nieokreślone schronisko w Zielonej Górze jednak nie jest to wystarczające aby można było mówić o wypełnieniu delegacji ustawowej w tym zakresie. Należy podkreślić, że 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. Tak oznaczonemu schronisku można w programie powierzyć realizowanie określonych w art. 11a ust. 2 pkt 3-6 zadań. Brak wskazania w uchwalonym programie konkretnych podmiotów obowiązanych do wykonywania określonych zadań narusza powołane wyżej przepisy ustawy (por. wyrok NSA z 13 marca 2013 r., sygn. II OSK 37/13).

Nadto w programie określono, że wyłapane bezdomne zwierzęta mogą być przekazane osobie, która podejmie się opieki nad tym zwierzęciem (§ 3 ust. 4 i ust. 5, § 6 ust. 3 uchwały). Regulacja taka stoi w sprzeczności z zapisami art. 11 ust. 3 zd. pierwsze w brzmieniu: Zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Jednocześnie w uchwale brak jest regulacji dotyczących odławiania bezdomnych zwierząt, tj. brak skonkretyzowanych ustaleń kto i kiedy te działania ma przeprowadzić, czy będą to działania prowadzone np. stale czy interwencyjnie.

W zakresie zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – brak w programie wskazania konkretnego lekarza lub lecznicy weterynaryjnej. Uregulowania w tym zakresie zastąpiono lakonicznym zapisem: Gmina podejmuje współpracę z lekarzem weterynarii, który świadczy usługi całodobowo. Taki zapis nie wypełnia delegacji ustawowej. W wyroku z dnia 30 marca 2016r. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł: Rada powinna, w celu wypełnienia normy przepisu art. 11a ust. 2 pkt 8, wskazać *expressis verbis* konkretny podmiot (podmioty) realizujący ustawowy nakaz "zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt". Przyjęcie, że wskazanie konkretnych podmiotów realizujących obowiązki wymienione w uchwale nastąpi dopiero w drodze umów cywilnoprawnych zawieranych z konkretnymi podmiotami, nie mieści się w granicach ustawowej podstawy. Podkreślić też trzeba, że wskazanie w uchwale konkretnego podmiotu zobowiązanego do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych spełnia ważną rolę informacyjną. Pozwala bowiem natychmiast po zdarzeniu drogowym przekazać zwierzę, które w jego wyniku ucierpiało, do wskazanej lecznicy weterynaryjnej lub do określonego lekarza weterynarii, w celu zapewnienia opieki (sygn. akt II OSK 221/16).

Kolejne naruszenie stwierdzono w zakresie określenia sposobu wydatkowania środków zabezpieczonych na realizację programu (art. 11a ust. 5 u.o.z.). Rada w § 8 uchwały określiła jedynie maksymalną wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu w budżecie gminy (kwota do 60.000zł), brak jednak określenia sposobu wydatkowania tych środków.

Na temat obowiązku określania w programie sposobu wydatkowania i przeznaczenia konkretnych środków finansowych na poszczególne zadania wypowiadały się wielokrotnie sądy administracyjne. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 29 sierpnia 2018r., sygn. akt II SA/Go 485/18, orzekł: Użyte przez ustawodawcę określenie "sposób wydatkowania środków finansowych", oznacza przedstawienie w programie, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie.(...) Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Narusza art. 11a ust. 5 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt pozostawianie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tegoż sposobu w zawieranych umowach. Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami.

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji, jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa. Ustawodawca precyzyjnie określił zakres przedmiotowy uchwały. W ramach tego upoważnienia rada gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą, która powinna być adekwatna do zakresu delegacji ustawowej udzielonej radzie, jak również staranna i jednoznaczna. Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Paweł Witt