

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.123.2016.AKop

z dnia 29 kwietnia 2016 r.

Rada Gminy Przytoczna

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016r. poz. 446) stwierdzam nieważność uchwały Nr XVI/117/2016 Rady Gminy Przytoczna z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy w 2016 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2016r. Rada Gminy Przytoczna podjęła uchwałę w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy w 2016 roku.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo tj. art. 11a ust. 2 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U.2013. 856 j.t. ze zm.).

Zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt 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. 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 (ust.2).

Ponadto program ten powinien zawierać również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych kosztów.

Wskazany wyżej katalog koniecznych do uregulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt elementów określił ustawodawca w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy.

Ustawodawca w ww. art. 11a ust. 2 ustawy enumeratywnie wskazał zakres regulacji, która winna być unormowana w programie. Określenia ustawodawcy takie jak: "zapewnienie (...) miejsca", "wskazanie", "zapewnienie (...) opieki" niewątpliwie wskazują na konieczność skonkretyzowania miejsc i podmiotów, które takiej opieki i schronienia udzielają.

Zatem zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt zostało wprost przewidziane w punkcie 1 ust. 2 art. 11a ustawy. Ze sformułowania "program obejmuje" nie można

wyprowadzić wniosku o fakultatywnym zakresie jego regulacji w odniesieniu do kwestii, wymienionych we wskazanym przepisie. W ocenie organu nadzoru niewystarczające, dla uznania wypełnienia dyspozycji przywołanego przepisu, jest zawarcie regulacji, z której wynika, iż umowa ze schroniskiem zostanie zawarta (§ 5 ust. 3 pkt 5 uchwały).

Zaprezentowane powyżej stanowisko organu nadzoru, znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. WSA w Opolu w wyroku z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Op 247/14 stwierdził, że: „Brak wskazania w uchwalonym programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt konkretnego schroniska, w którym umieszczane będą bezdomne zwierzęta, dokonywana będzie ich obowiązkowa sterylizacja albo kastracja, (...), narusza przepis art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy (...). Nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której wypełnienie obowiązku wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt uzależnione będzie od ewentualnego podpisania umowy z również nieokreślonym w tym programie schroniskiem dla zwierząt”. Także WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 19 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Bd 887/13 wskazał, że: „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien zawierać konkretne i jednoznaczne wskazania co do sposobu realizacji ujętych w nim zadań. Wobec tego w przedmiotowym programie wskazane powinno być konkretne schronisko dla zwierząt z podaniem jego nazwy i adresu. (...)”.

Natomiast uregulowania zawarte w § 2, § 3, § 4, § 5 ust. 1, ust. 2 pkt 1 w zakresie : „zwierząt domowych, w szczególności psów i kotów”, ust. 3 pkt 3 oraz § 6 uchwały wykraczają poza ustawowo określoną delegację zawartą w ww. przepisie ustawy.

Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Rada Gminy w § 2 uchwały określiła cel programu. Delegacja zawarta w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt określa konkretne cele do wykonania w zakresie opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Rolą Rady jest zatem taka rozbudowa poszczególnych elementów programu, z których wynikać będzie jakie konkretne działania i czynności mają być podejmowane w celu racjonalnej ich realizacji.

Ponadto wskazać należy, że organem wykonawczym gminy jest wójt, do którego zadań należy wykonywanie uchwał rady. Zatem Rada nie powinna wymieniać w uchwale podmiotów, z pomocą których wójt będzie je wykonywał. Stąd też należało zakwestionować § 3 uchwały.

Stosownie do § 4 uchwały realizacja Programu odbywa się zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt, w szczególności z zachowaniem zasad humanitaryzmu. Podnieść należy, iż zgodnie z art. 5 ww. ustawy każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania. Przepis ten stanowi zatem powtórzenie regulacji ustawowych.

Również uregulowania zawarte w § 5 ust. 1 uchwały wykraczają poza upoważnienie określone w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt.

Ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 4 ww. ustawy postanowił, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt umieszczonych w schroniskach dla zwierząt. Należy więc wskazać, iż § 5 ust. 2 pkt 1 uchwały w zakresie słów „ domowych, w szczególności psów i kotów” istotnie narusza prawo. Niedopuszczalne jest w ocenie organu nadzoru poddawanie zabiegom sterylizacji, kastracji zwierząt, których właściciele lub opiekunów można ustalić.

W ocenie organu nadzoru tymczasowa opieka nad zwierzętami, które w wyniku wypadków losowych utraciły właściciela należy do schroniska, a nie jak postanowiono w § 5 ust. 3 pkt 3 uchwały gdzie umożliwiono przekazanie zwierzęcia pod opiekę „organizacji opieki nad zwierzętami”.

Kolejno zapis § 5 ust. 6 uchwały reguluje kwestie edukacji mieszkańców w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt oraz zapobiegania bezdomności. Powyższe unormowania pozostają poza kompetencją zawartą w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt.

Realizując obowiązek wynikający o art. 11a ust. 5 u.z.o., przy uchwalaniu programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, rada winna wskazać zarówno wysokość środków finansowych przeznaczonych na jego realizację, jak też sposób wydatkowania tych środków. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy powyższego obowiązku nie wypełniła. W § 6 programu Rada ustaliła wysokość środków na realizację programu nie określiła natomiast sposobu wydatkowania tych środków. Nie podano bowiem konkretnych sposobów wydatkowania środków na poszczególne zadania, a jedynie określono wysokość kwoty przeznaczonej na realizację programu. Wadliwość takiej regulacji potwierdza w orzecznictwo sądów. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 sierpnia 2014r. sygn. akt II SA/Wr 394/14, potwierdził, że: „(...) pod pojęciem "sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu" 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 finansowych 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”.

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.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek