

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.147.2016.AKop

z dnia 13 maja 2016 r

Rada Gminy Krzeszyce

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U.2016. poz. 446 j.t.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XIV/87/2016 Rady Gminy Krzeszyce z dnia 18 kwietnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Krzeszyce w 2016 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 kwietnia 2016 r. Rada Gminy Krzeszyce podjęła uchwałę w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Krzeszyce w 2016 roku. Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 25 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 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U.2013. 856 j.t. ze zm.).

Zgodnie z 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). Program ten powinien zawierać również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych kosztów. Koszty realizacji programu ponosi gmina (ust. 5).

Wskazany wyżej katalog elementów koniecznych do uregulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt ustawodawca określił w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy. Pominięcie przez Radę Gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Organ stanowiący Gminy obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego mu przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

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

Zatem wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich zostało wprost przewidziane w punkcie 7 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 wskazanie w uchwale, iż stosowna umowa zostanie zawarta (§ 9 uchwały).

Zaprezentowane powyżej stanowisko organu nadzoru, znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 marca 2013r. sygn. akt II OSK 37/13 brak wskazania w uchwalonym programie konkretnego podmiotu obowiązującego do wykonywania określonych zadań narusza powołane wyżej przepisy ustawy. Wskazanie w uchwale konkretnego gospodarstwa rolnego ma również znaczenie informacyjne dla mieszkańców.

Ponadto wskazać należy, że Rada Gminy nie uregulowała w uchwale kwestii usypiania ślepych miotów, poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Organ nadzoru podnosi, iż zadanie polegające na „poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt”, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 5 ww. ustawy, a które winno obligatoryjnie zostać ujęte w przedmiotowym programie, dotyczy zwierząt bezdomnych a nie wyłącznie psów i kotów, które mają właściciela/ opiekuna (§ 4 uchwały). Zwierzętami bezdomnymi - zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 16 ustawy - są „zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały”. Zwierzęciem bezdomnym nie jest zatem zwierzę, co do którego właściciel podjął jedynie zamiar pozbycia się, a które nadal przebywa pod jego opieką, stąd też rada gminy nie może w przedmiotowym programie decydować o poszukiwaniu właścicieli dla takich psów czy też kotów (§ 4 ust. 1 uchwały). Uprawnienie takie rada gminy uzyskaby dopiero w momencie, gdyby zwierzę to uzyskało status bezdomnego w rozumieniu art. 4 pkt 16 ww. ustawy (tj. gdyby np. właściciel zrealizował podjęty wcześniej zamiar porzucenia zwierzęcia i jednocześnie nie było możliwości ustalenia tego właściciela).

Należy jednak podkreślić, że poszukiwanie właścicieli dla zwierząt bezdomnych stanowi zadanie własne gminy. Realizację tego zadania gmina może powierzyć podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (art. 11a ust. 4 ww. ustawy). Zatem zapis § 4 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym Gmina nakłada obowiązek poszukiwania nowych właścicieli / opiekunów jedynie dla psów i kotów, które nie są zwierzętami bezdomnymi oraz § 4 ust. 2 zgodnie z którym Gmina „może” wspierać poszukiwania nowych właścicieli psów i kotów nie stanowi realizacji delegacji ustawowej, a przyjęta przez radę regulacja rażąco narusza wskazany porządek prawny.

Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy program powinien zawierać regulacje dot. zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Zatem Rada wskazując w § 8 uchwały, iż całodobowa opieka weterynaryjna świadczona jest dla zwierząt poszkodowanych w wypadkach drogowych nie wypełniła delegacji ustawowej. Zdarzenie drogowe jest pojęciem szerszym od „wypadku drogowego”. Wypadek drogowy to zdarzenie drogowe, które pociągnęło za sobą ofiary w ludziach, w tym także u sprawcy tego zdarzenia, bez względu na sposób zakończenia sprawy. Natomiast zdarzenie drogowe to zdarzenie zaistniałe lub mające początek na drodze publicznej, w strefie ruchu lub w strefie zamieszkania, w związku z ruchem przynajmniej jednego pojazdu.

Ponadto stwierdzić należy również, iż zamieszczenie w uchwale zapisu dotyczącego pokrywania przez właścicieli kosztów leczenia i opieki zwierząt poszkodowanych w wypadkach drogowych (§ 8 ust.2) nastąpiło z naruszeniem przepisów prawa, gdyż art. 11a ustawy o ochronie zwierząt nie upoważnia rad gmin do uregulowania kwestii dotyczących uiszczania przez właścicieli zwierząt poniesionych przez gminę kosztów w związku z opieką weterynaryjną. Materia ta jako regulacja cywilnoprawna wykracza swą treścią poza ramy przedmiotowej uchwały.

Natomiast uregulowania zawarte w § 1 ust. 2 w zakresie : „zwierząt domowych, w szczególności psów i kotów” , § 3, § 6 oraz § 7 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.

W ocenie organu nadzoru zapis § 1 ust. 2 uchwały, w którym Rada postanowiła, że program ma zastosowanie do wszystkich zwierząt domowych, w szczególności psów i kotów, pozostaje w sprzeczności z ww. art. 11a ust. 1, w myśl którego, rada ustala program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W art. 4 pkt 17 ustawy zdefiniowane zostało pojęcie „zwierząt domowych” - jako zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza.

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 zapis § 3 dotyczący dofinansowania właścicielom psów i kotów kosztów sterylizacji/ kastracji psów/kotów stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

Materię dotyczącą gminnego rejestru psów Rada uregulowała w § 6 uchwały. Lokalny prawodawca wskazał m.in., iż każda osoba, która wejdzie w posiadanie psa po wprowadzeniu obowiązku rejestracji i znakowania, winna zgłosić go do rejestracji i oznaczyć zgodnie z postanowieniami ust. 1 (...). W ocenie organu nadzoru art. 11a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt nie stanowi podstawy do nałożenia obowiązku na obywatela w postaci oznakowania psa. Zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym, możliwość nałożenia określonego obowiązku nie może być dorozumiana lecz musi jasno wynikać z przepisów obowiązującego prawa. Dodatkowo wskazania wymaga, że z kwestią znakowania psów wiąże się problem udostępnienia tzw. danych wrażliwych, tj. danych osobowych właściciela psa. Mamy więc tu dodatkowo do czynienia z dobrami osobistymi, które podlegają konstytucyjnej ochronie. Jak stanowi zaś art. 51 ust. 1 Konstytucji RP obowiązek ujawnienia informacji o osobie musi wynikać z ustawy. Przepis art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, nie stanowi podstawy do nakładania obowiązków ujawnienia danych osobowych. (wyrok NSA z 4 lutego 2014r. sygn. akt II OSK 3132/13). Ponadto jak wyżej wskazano przepis art. 11a ustawy o ochronie zwierząt nie upoważnia rad gmin do regulowania kwestii dotyczących ponoszenia przez właścicieli kosztów związanych ze znakowaniem psów (§ 6 ust. 5 uchwały).

Następnie przepis § 7, który zawiera postanowienia z zakresu edukacji mieszkańców o obowiązkach ciążących na osobach utrzymujących lub hodujących psy lub koty, w ocenie organu nadzoru wykracza poza zakres upoważnienia zawarty w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt.

Rada Gminy realizując obowiązek wynikający z art. 11a ust. 5 u.z.o., powinna wskazać zarówno wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu jak też sposób wydatkowania tych środków. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy powyższego obowiązku nie wypełniła. Rada w § 11 programu wskazała, że: „Na realizację niniejszego programu zabezpieczono kwotę 15.000,00 zł”. Z przyjętego uregulowania można określić wysokość środków finansowych zabezpieczonych w budżecie gminy na realizację zadań wynikających z programu, jednak sposób wydatkowania tych środków nie został określony. Nie ustalono sposobu wydatkowania środków na poszczególne zadania. Stanowisko organu nadzoru co do wadliwości takiej regulacji znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych w tym w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 sierpnia 2014r. sygn. akt II SA/Wr 394/14. w którym sąd stwierdza, 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