



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 sierpnia 2015 r.

Poz. 4917

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.284.2015.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 6 sierpnia 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

orzekam

nieważność Uchwały Nr IX/72/2015 Rady Gminy Skulsk z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 czerwca 2015 r. Rada Gminy Skulsk podjęła uchwałę w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 11a ust. 1-5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856) oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz

Dokonując oceny zgodności z prawem przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin.

Przepis art. 11a ust. 1 tej ustawy stanowi, że 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.

Stosownie do ust. 2 tego artykułu 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.

Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (art. 11a ust. 4).

W myśl art. 11a ust. 3 ustawy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie. Ponadto program ten zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina (art. 11a ust. 5).

Mając na uwadze wyżej wskazane przepisy ustawy o ochronie zwierząt, organ nadzoru stwierdza, że uchwalony przez Radę Gminy Skulsk program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie spełnia ustawowych przesłanek.

Ustawodawca enumeratywnie bowiem wskazał zakres regulacji, które winny być unormowane w powyższym programie. Ze sformułowania „program obejmuje”, „program ten zawiera” 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.

Odnosząc się do regulacji zawartych w ocenianym programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, stwierdzić należy, że Rada Gminy nie uregulowała następujących kwestii:

- nie wskazała konkretnego schroniska, do którego będą przewożone wylapanie bezdomne zwierzęta (art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy),
- nie wskazała podmiotu, który będzie zajmował się odławianiem bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy),
- nie uregulowała kwestii obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy),
- nie uregulowała kwestii usypiania ślepych miotów (art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy),
- nie wskazała gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich (art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy).
- nie określiła podmiotu zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy),
- nie wskazała sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację ww. programu (art. 11a ust. 5 ustawy).

W celu pełnej realizacji ustawowych obowiązków ciążących na gminie, a wynikających z art. 11 i 11a ustawy, niezbędne jest uregulowanie wszystkich zagadnień wskazanych w art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy, a pominięcie w uchwale części z nich skutkuje brakiem pełnej realizacji ustawowych obowiązków i tym samym świadczy o niezgodności uchwały z prawem.

Przepis art. 11a ust. 2 pkt 1 zobowiązuje Radę do zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt.

Z treści programu jednoznacznie wynika, że Rada nie wskazała konkretnego schroniska, w którym umieszczane będą bezdomne zwierzęta. Świadczy o tym już § 1 programu, stanowiący słowniczek pojęć, gdzie w pkt 5 Rada postanowiła, iż ilekroć w uchwale jest mowa o: „„Schronisku” – należy przez to rozumieć „Schronisko dla zwierząt” w rozumieniu art. 4 pkt 25 Ustawy, które zostanie wybrane w odpowiednim trybie przewidzianym przez przepisy prawne dla realizacji celów zawartych w Programie”.

Jednocześnie brak wskazania w uchwale konkretnego schroniska dla zwierząt powoduje niemożność odławiania bezdomnych zwierząt.

Rada Gminy w § 11 pkt 5 programu wprowadziła postanowienie, że „Na transport i wylapywanie zwierząt bezdomnych wójt podpisał umowę z prywatną wielobranżową Firmą usługową „HART”, ul. Kopernika 12/5, 58-160 Świebodzice”, jednakże należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a. Dla prawidłowego zatem wykonania delegacji ustawowej niezbędnym było więc wskazanie przez Radę konkretnego schroniska.

Brak wskazania schroniska w konsekwencji spowodowało, że Rada nie uregulowała kwestii obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy). Zgodnie bowiem z tym przepisem

obligatoryjnej sterylizacji i kastracji bezdomnych zwierząt dokonać można wyłącznie w schroniskach dla zwierząt.

Rada Gminy w uchwalonym przez siebie programie w ogóle nie odniosła się do kwestii usypiania ślepych miotów zwierząt w schronisku, do czego była zobowiązana mocą art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy.

Powyższe uchybienia jednoznacznie przesądają o tym, że Uchwała Rady Gminy Skulsk jest powierzchowna i nie realizuje w pełni delegacji ustawowej.

Zaprezentowane stanowisko organu nadzoru wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, np.:

- NSA w wyroku z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt. II OSK 37/13 orzekł, 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”.

- WSA w Opolu w wyroku z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Op 247/14 orzekł: „brak wskazania w uchwalonym programie konkretnego schroniska, w którym umieszczane będą bezdomne zwierzęta, dokonywana będzie ich obligatoryjna sterylizacja albo kastracja, czy też będą usypiane ślepe mioty, narusza przepis art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy, bowiem nie wyczerpuje zakresu tegoż przepisu”, „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”.

- WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 19 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 887/13 orzekł, 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. To w programie powinien zostać określony sposób zapewnienia przedmiotowej opieki”.

Treść art. 11 ust. 2 pkt 7 ustawy z kolei zobowiązuje Radę do wskazania w programie gospodarstwa rolnego celem zapewnienia miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich.

Rada Gminy Skulsk tego obowiązku nie wypełniła, albowiem nie wskazała adresu konkretnego gospodarstwa rolnego, które zapewni miejsce dla bezdomnych zwierząt gospodarskich. W § 12 programu uchwaliła, że „W celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich odebranych właścicielowi w związku z naruszeniem przepisów ustawy, Wójt w drodze obwieszczenia publikowanego na stronach internetowych Urzędu oraz w sposób zwyczajowo przyjęty, wskazuje gospodarstwo rolne, w którym zwierzęta te mają zostać lub zostały umieszczone”.

Również Rada nie określiła podmiotu zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy). W § 13 programu postanowiła jedynie, że „Wójt podpisuje umowę z zakładem leczniczym dla zwierząt prowadzącym działalność na terenie gminy w celu zapewniania całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt jakie będą miały miejsce w granicach administracyjnych Gminy”.

Z treści zapisów § 12 i § 13 programu nie dowiadujemy się więc ani o konkretnym gospodarstwie rolnym zapewniającym miejsce dla bezdomnych zwierząt gospodarskich, ani o podmiocie świadczącym opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizuje.

Tymczasem m.in. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 12 września 2014 r., sygn. akt II SA/Po 593/14 stwierdził, że „Ustawa w art. 11 a ust. 2 pkt 7 i 8 wprost przewiduje wskazanie w programie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich oraz zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Zatem Rada winna podjąć czynności w celu wypełnienia normy przepisu art. 11 a”.

Z kolei w § 16 programu Rada postanowiła, iż środki finansowe na realizację zadań wynikających z programu będą „wykorzystywane w trakcie roku budżetowego w zależności od potrzeb; Podziału środków finansowych dokonuje Wójt w drodze Zarządzenia”.

Zgodnie z wolą ustawodawcy, zawartą w cytowanym wcześniej art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, to rada gminy winna wskazać w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi sposób wydatkowania środków finansowych, które zostały przeznaczone na realizację programu.

Organ nadzoru również stwierdza, że Rada Gminy Skulsk w ocenianym programie uregulowała szereg kwestii z przekroczeniem swoich kompetencji.

W § 3 pkt 3 programu Rada uchwaliła jako cel tego programu „*edukację mieszkańców Gminy w zakresie opieki nad zwierzętami, poprawę bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z bezdomnością zwierząt oraz ich utrzymaniem, popularyzowanie form utrzymywania i hodowli psów i kotów oraz promowanie prawidłowych postaw i zachowań człowieka w stosunku do zwierząt*” *zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom*”.

W ocenie organu nadzoru działania takie pozostają poza kompetencją art. 11a ustawy o ochronie zwierząt.

„*Takie unormowanie pozostaje poza kompetencją zawartą w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. Podstawowymi celami programu są: zapewnienie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganie bezdomności zwierząt. Z kolei granice realizacji tychże celów określa art. 11a ust. 2, 3 i 5 ustawy o ochronie zwierząt. Wyznacza on zamknięty katalog elementów jakie winny znaleźć się w programie. W ramach dyspozycji tego unormowania nie mieści się określenie działań, które mają służyć zapewnieniu bezpieczeństwa mieszkańcom*” – wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt I SA/Wr 478/13.

Ponadto bez podstawy prawnej Rada w § 4 pkt 4-7 programu uregulowała kwestię dofinansowania sterylizacji i kastracji zwierząt domowych, a w § 5 programu kwestię dofinansowania zabiegu usypiania ślepych miotów dla właścicieli psów i kotów.

Tymczasem podejmowany na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt program ma na celu opiekę nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt. Zatem należy mieć przede wszystkim na uwadze fakt, że program może dotyczyć wyłącznie zwierząt bezdomnych, przez które, zgodnie z definicją legalną zamieszczoną w art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt, rozumie się 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. Przywołane wyżej postanowienia programu stanowią rażące przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż regulacje te dotyczą zwierząt mających właściciela.

Niezależnie od powyższego, wskazania wymaga fakt, iż podejmując ocenianą uchwałę Rada Gminy Skulsk naruszyła termin wskazany przez ustawodawcę w art. 11a ust. 1, zgodnie z którym program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien być uchwalony corocznie do dnia 31 marca. Tymczasem Rada przyjęła program na rok 2015 dopiero w dniu 29 czerwca 2015 r.

Ponadto Rada w podstawie prawnej uchwały oraz w § 1 pkt 1 uchwały błędnie wskazała aktualne miejsca publikacji ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o samorządzie gminnym.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności Uchwały Nr IX/72/2015 Rady Gminy Skulsk jest konieczne i uzasadnione.

Pouczenie:

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

WZ. Wojewody Wielkopolskiego

(-) Dorota Kinal

Wicewojewoda Wielkopolski