



Katowice, 5 maja 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 178/XX/2016 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 30 marca 2016r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kłobuck w 2016 roku, w całości - jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 oraz ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 856 ze zm.), zwanej dalej "ustawą".

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 30 marca 2016r. Rada Miejska w Kłobucku przyjęła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kłobuck, w brzmieniu określonym w załączniku do niniejszej uchwały.

Jako podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały Rada wskazała m.in. art. 11a ust. 1 ustawy, zgodnie z którym "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 Miejską w Kłobucku Programie stwierdzić należy, iż nie zostały w nim ujęte wszystkie obligatoryjne elementy, o których mowa w art. 11a ustawy.

Z przepisu 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. Zdaniem organu nadzoru w niniejszym Programie brak jest kompleksowej regulacji dotyczącej sposobu wydatkowania środków przeznaczonych na realizację Programu.

W § 13 Programu Rada wskazała jedynie wysokość tych środków w 2016r. (82.000,00 zł), zaznaczając, iż będą one wykorzystane na zakup materiałów i wyposażenia - 2.000,00 zł oraz zakup usług pozostałych - 80.000,00 zł. Zdaniem organu nadzoru wskazane postanowienie nie stanowi wyczerpującej regulacji co do sposobu wydatkowania środków. Zapis ten, jak również postanowienia § 14 Programu, nie rozstrzygają o sposobie rozdysponowania środków na poszczególne, obligatoryjnie świadczone w ramach przedmiotowego Programu, usługi.

Pod pojęciem „sposobu wydatkowania środków” należy rozumieć ustalenie (wskazanie) na co środki takie zostaną wydatkowane, czyli 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 (por. m.in. *wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 sierpnia 2014r. sygn. akt II SA/Wr 394/14, e-CBOSA*).

Tymczasem, z regulacji przyjętych przez Radę Miejską w Kłobucku nie wynika jaka kwota zostanie przeznaczona na realizację poszczególnych obowiązkowych zadań wynikających z Programu. Jednakże informacja taka winna być zawarta wprost w treści tego Programu. Wolą ustawodawcy było bowiem, aby kwestie związane ze sposobem wydatkowania środków przeznaczonych na realizację uchwały programowej znalazły się w akcie organu stanowiącego gminy. Sposób ten powinien być zatem uwzględniony w omawianej uchwale i wprost z niej wynikać.

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. Powierzchnowe 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. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2013r. sygn. akt II SA/Wr 649/13, e-CBOSA).

Przyjmując powyższy Program Rada Miejska w Kłobucku 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 przedmiotowym Programie. Wskazać należy, iż ustawodawca przepisem art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy nakierował obowiązek przeprowadzenia zabiegów obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji na zwierzęta przebywające w schronisku dla bezdomnych zwierząt. Z definicji zawartej w art. 4 pkt 25 ustawy wynika, iż przez "schronisko dla zwierząt" - rozumie się miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342, z późn. zm.). "Zwierzętami domowymi" są zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza (art. 11a ust. 2 pkt 17 ustawy). Z kolei przez "zwierzęta bezdomne" - 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. Biorąc pod uwagę wskazane regulacje należy wskazać, iż art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy zawiera ograniczenie przedmiotowe w zakresie realizacji wynikającego z niego upoważnienia. Norma ta ogranicza zakres stosowania postanowień programu odnośnie sterylizacji albo kastracji zwierząt wyłącznie do bezdomnych zwierząt domowych umieszczonych w schronisku.

Regulacja programowa nie powinna zatem dotyczyć wszystkich zwierząt domowych, ale jedynie takich, które wywodząc się z kręgu zwierząt domowych, w pewnych okolicznościach stały się zwierzętami bezdomnymi i ponadto przebywają w schronisku. Tymczasem w § 5 Programu Rada Miejska w Kłobucku postanowiła, iż ograniczenie populacji bezdomnych zwierząt będzie realizowane poprzez sterylizację i kastrację zwierząt domowych. Przyjęcie wskazanego postanowienia skutkuje niewłaściwym wypełnieniem delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 4. Nadto zapis ten może rodzić skutek w postaci faktycznego pokrywania kosztów realizacji zadań nie wchodzących w zakres Programu (w tym zwłaszcza przeprowadzania wskazanych zabiegów wobec kategorii zwierząt domowych mających właściciela) - co jest sprzeczne z normą art. 11a ust. 5 ustawy.

W przedmiotowym Programie również regulacje dotyczące usypiania ślepych miotów oraz poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 5 - 6 ustawy) są niewystarczające - ze względu na brak konkretyzacji działań w tym zakresie. Z regulacji § 8 oraz § 11 Programu nie wynika, w jaki sposób będą realizowane te zadania, np. kto może przynieść ślepe mioty do przychodni weterynaryjnej w celu ich usypienia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 grudnia 2014r. sygn. akt II SA/Wr 676/14, e-CBOSA) oraz poprzez podjęcie jakich działań schronisko poszukuje właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

Zdaniem organu nadzoru w niniejszym Programie brak jest także kompleksowych regulacji związanych z odławianiem bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy). W § 9 Programu Rada postanowiła jedynie kto odławia i transportuje bezdomne zwierzęta do schroniska, po uprzednim telefonicznym zgłoszeniu pod wskazany numer. Brak jest natomiast 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 wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. Nr 116, poz. 753) - czy wyłapywanie bezdomnych zwierząt ma charakter stały, czy też okresowy, wskazania podmiotu inicjującego odławianie, sposobu przeprowadzania odławiania, itp. Zatem obowiązek wnika

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, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2013r. sygn. akt II SA/Wr 649/13, e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, niektóre postanowienia Programu nie znajdują uzasadnienia w treści art. 11a ustawy. Podstawowymi celami programu są: zapewnienie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganie bezdomności zwierząt. Z kolei granice realizacji tych celów określa art. 11a ust. 2, 3 i 5 ustawy. Wyznacza on zamknięty katalog elementów jakie winny (lub mogą) znaleźć się w programie. Fakultatywnie może też dotyczyć kwestii ujętej w art. 11a ust. 3 ustawy. Rada gminy, będąc zobligowana do wyczerpania delegacji ustawowej, nie ma jednakże kompetencji do powielania zapisów ustawowych, jak również do normowania kwestii nieprzewidzianych przepisami ustawy. W ocenie organu nadzoru przepis § 12 Programu normujący kwestię edukacji mieszkańców na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, wykracza poza ustawowo określony katalog elementów programu.

Wypada również zasygnalizować, iż ustawodawca nie posługuje się określeniem "bezpiecznych zwierząt", jakiego użyła Rada w przepisie § 6 ust. 3 Programu. Wskazać należy, iż uchwały rad gmin zawierać powinny sformułowania jasne, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów lub odbiegających od terminologii ustawowej.

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr 178/XX/2016 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 30 marca 2016r., w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Uzasadnienie