WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 30 KWI 2015

KN–I.4131.1.139.2015.15

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

orzekam

nieważność uchwały Nr 38/VI/15 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Ślesin na rok 2015 - ***ze względu na istotne naruszenie prawa.***

Uzasadnienie

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) oraz art. art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.).

Uchwała Rady Miejskiej Gminy Ślesin została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 16 kwietnia 2015 r.

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

Na sesji w dniu 30 marca 2015 r. Rada Miejska Gminy Ślesin podjęła uchwałę w sprawie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Ślesin na rok 2015.

Podstawę prawną do uchwalenia rocznego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stanowi art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, zgodnie z którym rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, t.j. zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, ustawodawca zawarł katalog zagadnień które rada gminy, podejmując uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności, powinna szczegółowo określić w programie. Zgodnie z nim, program 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) obligatoryjną 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.

Brzmienie przepisu jednoznacznie wskazuje, iż powyższy katalog ma charakter zamknięty. Konstrukcja taka pociąga za sobą istotne konsekwencje. Oznacza to, że uchwalony przez radę gminy program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności winien w sposób wyczerpujący uregulować wszystkie zagadnienia, które zostały enumeratywnie wymienione w art. 11a ust. 2 ustawy. Oznacza to również, iż nie jest dopuszczalne uregulowanie zagadnień, których ustawodawca nie umieścił w ww. katalogu. Zarówno nie wyczerpanie zakresu przedmiotowego w drodze uchwały jak i jego rozszerzenie skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Powyższy przepis w pkt 7 jednoznacznie stanowi, iż rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności winna wskazać gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Uchwalony program powinien zatem wskazywać konkretne gospodarstwo rolne wraz z jego adresem. Jest to niezbędne dla skutecznej realizacji zadań wynikających z ustawy. Należy bowiem podkreślić, że ustawa przewiduje krótki, bo roczny termin obowiązywania programu, co przemawia za skonkretyzowaniem jego treści, dostosowanej do warunków i okoliczności występujących i przewidywanych w danym roku, a nie nadawaniu mu wyłącznie charakteru ogólnych ram, które dopiero wymagałyby dalszej konkretyzacji, co wiązałoby się nadto ze skróceniem realnego czasu podejmowania działań w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt zgodnie z planem uchwalonym w danym roku (por. wyrok WSA w Poznaniu z dn. 12.09.2014r., II SA/Po 593/14; wyrok WSA we Wrocławiu z dn. 29.01.2015r., II SA/Wr 631/14; wyrok NSA z dn. 13.03.2013r., II OSK 37/13, CBOSA).

Tymczasem Rada Miejska Gminy Ślesin w § 4 ust. 4 załącznika do ocenianej uchwały ustaliła, iż gospodarstwo rolne wskazane ma zostać przez Urząd Miasta i Gminy w Ślesinie po wcześniejszym ustaleniu z rolnikiem, natomiast w § 18 postanowiła, że Burmistrz Miasta i Gminy wskazuje gospodarstwo rolne i zawiera z jego właścicielem umowę na świadczenie usługi dotyczącej przyjęcia i zaopiekowania się zwierzęciem gospodarskim. W związku z powyższym stwierdzić należy, iż Rada nie zrealizowała swego obowiązku wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 7, poprzez nie wypełnienie delegacji ustawowej w tym zakresie. To rada gminy została bowiem wyznaczona przez ustawodawcę jako organ zobowiązany do wskazania gospodarstwa rolnego, w którym umieszczane mają być zwierzęta gospodarskie. Delegowanie tej kompetencji na inny podmiot pozbawione jest podstawy prawnej i sprzeczne z zapisem ustawowym.

Na podstawie art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien regulować kwestię obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Rada Miejska Gminy Ślesin odniosła się do powyższego zagadnienia w § 8 i § 9 załącznika do uchwały i ustaliła, iż zabiegi sterylizacji

i kastracji psów oraz kotów dofinansowuje gmina, a także określiła wysokość dofinansowania.

Powyższe przepisy programu budzą zastrzeżenie organu nadzoru. Zgodnie z art. 11a ust. 5 zd. 2 ustawy koszty realizacji programu ponosi gmina. Regulacja wprowadzająca dofinansowanie, a więc tylko częściowe pokrycie kosztów zabiegu przez gminę, stoi w sprzeczności z przytoczonym przepisem. Skoro bowiem wolą ustawodawcy było obciążenie gminy obowiązkiem ponoszenia kosztów realizacji programu oznacza to, że gmina zobowiązana jest do pokrycia całości kosztów związanych z przeprowadzeniem zabiegów sterylizacji i kastracji. Finansowanie takich zabiegów zapewnia zatem z mocy ustawy gmina. Z tego względu przepisy § 8 i § 9 programu należy uznać za niezgodne z prawem.

Co również istotne, zgodnie z przepisem art. 11a ust 2 pkt 4 ustawy przeprowadzanie zabiegów sterylizacji i kastracji zwierząt dotyczy wyłącznie zwierząt umieszczonych w schroniskach, t.j. zwierząt bezdomnych. Określenie przez Radę Miejską Gminy Ślesin zasad uzyskiwania dofinansowania tych zabiegów przez właścicieli zwierząt wykracza zatem poza przyznaną Radzie kompetencję.

Ponadto uchwalony program ogranicza zakres gatunków zwierząt objętych obowiązkową sterylizacją i kastracją wyłącznie do psów i kotów. Pominięcie innych zwierząt aniżeli psy i koty skutkuje nie wypełnieniem w całości delegacji ustawowej. Regulacja w tym zakresie powinna obejmować wszystkie zwierzęta, zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy.

W § 10 załącznika do badanej uchwały Rada określiła warunki tworzenia i funkcjonowania przytulisk, a także warunki pobytu w nich zwierząt. Z kolei w § 15 programu postanowiono o przewożeniu zwierząt do schroniska lub przytuliska, z którym Burmistrz Miasta i Gminy Ślesin zawrze stosowne porozumienie.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja pozbawiona jest podstawy prawnej. Przepisy art. 11a ustawy o ochronie zwierząt nie przewidują tworzenia przez radę gminy przepisów dotyczących przytulisk w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Pojęcie przytuliska nie występuje nawet w ww. ustawie. Ustawa posługuje się wyłącznie pojęciem schroniska, któremu nadaje definicję legalną w art. 4 pkt 25. Przepisy uchwały dotyczące działalności przytulisk wykraczają poza zakres spraw przekazanych Radzie do uregulowania i stanowią niedopuszczalne przekroczenie kompetencji prawodawczych.

Za wadliwe należy również uznać przepisy § 11 załącznika do uchwały dotyczące „adopcji" polegającej na odpłatnej opiece nad zwierzętami przez osoby fizyczne. Art. 11a ustawy nie przewiduje możliwości wprowadzenia tego rodzaju regulacji w drodze programu opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Tego rodzaju działania nie mieszczą się w pojęciu umieszczenia zwierzęcia w schronisku, bowiem zwierzę przebywałoby wówczas w domu opiekuna. Działania takie nie sposób również uznać za poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, ponieważ osoba fizyczna dokonująca „adopcji" nie stawałaby się właścicielem zwierzęcia, lecz opiekunem na podstawie zawartej z nią umowy.

Rada Miejska Gminy Ślesin w § 16 uchwalonego programu postanowiła o konieczności wydania złapanego zwierzęcia osobie, która udowodni swoje prawo do własności zwierzęcia, pod warunkiem pokrycia poniesionych przez Gminę kosztów transportu, przetrzymywania i leczenia zwierzęcia. W ocenie organu nadzoru regulacja taka jest nieprawidłowa. Żaden przepis ustawy nie upoważnia bowiem Rady do zawarcia w programie zapisów dotyczących

rozliczeń Gminy z właścicielami złapanych zwierząt. W związku z powyższym treść § 16 programu należy uznać za pozbawioną podstawy prawnej.

Podsumowując stwierdzić należy, iż uchwalony przez Radę Miejską Gminy Ślesin program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Ślesin zawiera liczne wady prawne, które w świetle art. 91 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym powodują konieczność wydania niniejszego rozstrzygnięcia, stwierdzającego nieważność ww. uchwały.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI
Piotr Florek

Pouczenie:

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

Otrzymują:
1. Rada Miejska Gminy Ślesin
2. Burmistrz Miasta i Gminy Ślesin