

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.21.2015.MA

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały NR IV/23/15 Rady Gminy w Nowym Dworze z dnia 3 marca 2015 r. w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Nowy Dwór w 2015 r.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 3 marca 2015 r. Rada Gminy w Nowym Dworze, działając na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013r. poz. 856) - zwanej dalej „ustawą”, podjęła uchwałę NR IV/23/15 w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Nowy Dwór w 2015 roku, która to uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 marca 2015 r.

Analiza przedmiotowej uchwały wykazała, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 18 marca 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, który w ustępie 1 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. Zgodnie natomiast z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie 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.

Jednocześnie w art. 11a ust. 5 ustawy postanowiono, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Organ nadzoru zauważa, że z redakcji przepisu art. 11a ust. 2 ustawy należy wywieść wniosek, że ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny na te elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię. Są to zagadnienia, które ustawodawca uznaje nie tylko za niezbędne, ale także za przedmiotowo istotne dla wypełnienia funkcji, jaką ma pełnić przedmiotowy program. 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 bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy w Nowym Dworze, podejmując kwestionowaną uchwałę, w sposób istotny naruszyła przepisy art. 11a ust. 1 w związku z art. 11a ust. 2 ustawy, w rezultacie czego uchwała podlega stwierdzeniu nieważności w całości. Użyte przez ustawodawcę w przywołanym przepisie art. 11a ustawy zwroty, iż program „obejmuje” (ust. 2) oraz „zawiera” (ust. 5) oznaczają, iż program ten musi zawierać obligatoryjnie wszystkie wskazane powyżej elementy, a pominięcie któregokolwiek z nich stanowi istotne naruszenie prawa.

W wyniku analizy treści przedmiotowego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt organ nadzoru stwierdził, że w akcie tym nie zrealizowano poprawnie normy wyznaczonej przepisami art. 11 a ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt, tj. wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. W uchwale nie wskazano bowiem konkretnego, zindywidualizowanego podmiotu, który będzie wykonywać wspomniane zadania w okresie obowiązywania programu. W ocenie organu nadzoru, realizacja obowiązku nałożonego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy musi opierać się na wskazaniu imiennie określonego podmiotu, wyznaczonego do wykonywania powyższego zadania na terenie gminy. Celem programu jest bowiem jednoznaczne określenie sposobów działania w celu należytego wypełnienia obowiązków wskazanych w ustawie. Ze względu na stosunkowo krótki okres obowiązywania, program musi zawierać gotowe rozwiązania, których wdrożenie będzie możliwe w oparciu o treść uchwały. Powyższych warunków nie spełnia zapis § 12 załącznika do uchwały, w którym wskazano, że *„niehumanitarnie traktowane zwierzęta gospodarskie będą odbierane właścicielom i przetrzymywane w budynku aktywnego punktu skupu żywca po byłej bazie GS będących własnością gminy Nowy Dwór. Pracownicy Referatu Komunalnego Urzędu Gminy*

pełnią opiekę nad obiektem”. Tak ogólnikowe wskazanie gospodarstwa nie jest wyczerpujące z punktu widzenia celów, których osiągnięcie ma zapewnić program.

Definicję gospodarstwa zawiera art. 55³ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014, poz.121 z późn. zm.), zgodnie z którym za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Ponadto, jak wynika z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2000 r., II CKN 1067/98 gospodarstwem rolnym jest jednostka gospodarcza zorganizowana na nieruchomości rolnej o takim obszarze, że możliwe jest prowadzenie działalności wytwórczej przeznaczonej na zbyt. *OSP 2001/2/27, Wokanda 2001/1/7*

Ponadto wątpliwości organu nadzoru budzi powyższy zapis uchwały w zakresie „niehumanitarnie traktowane zwierzęta gospodarskie będą odbierane właścicielom (...)”, który to zapis w przedmiotowym programie rażąco narusza prawo, gdyż Rada nie miała kompetencji do takiego unormowania. Zwierzęta gospodarskie mające właściciela lub opiekuna, nieodpowiednio traktowane, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy mogą być czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji wójta właściwego ze względu na miejsce pobytu zwierzęcia i przekazane do gospodarstwa rolnego wskazanego również przez wójta. Uprawnienie wójta w tym zakresie wynika z wyżej wymienionego przepisu ustawy o ochronie zwierząt i Rada nie ma kompetencji do podejmowania uchwały w tym przedmiocie.

Kolejne istotne naruszenie prawa związane jest z realizacją obowiązku jaki wynika z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt. W przepisie tym postanowiono, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Powyższy przepis ustawy określa jeden z obligatoryjnych elementów treściowych aktu wykonawczego, nie może zatem zostać pominięty, determinując tym samym treść uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W związku z powyższym organ nadzoru zauważa, że w przedmiotowej uchwale nie wskazano sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Do przyjęcia takiego stanowiska upoważnia brzmienie postanowienia § 19 załącznika do uchwały, zgodnie z którym „środki finansowe wydatkowane będą poprzez zawieranie stosownych umów na wykonanie określonych usług z podmiotami wymienionymi w programie oraz innymi świadczącymi usługi w tym zakresie”. Regulacja ta nie określa sposobu wydatkowania środków przeznaczonych na realizację programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Tym samym Rada Gminy w Nowym Dworze nie wyczerpała zakresu zagadnień przekazanego jej przez ustawodawcę do określenia w uchwale, podejmowanej na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt.

Mając powyższe na uwadze, rozstrzygnięcie nadzorcze we wskazanym w sentencji zakresie jest uzasadnione.

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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje Gminie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymuje:
Rada Gminy w Nowym Dworze