

UCHWAŁA NR XI/89/2019
Rady Gminy Borkowice
z dnia 18 grudnia 2019 r.

w sprawie: udzielenia odpowiedzi na skargę Prokuratora Rejonowego dotyczącą uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Borkowice w 2018 roku i przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1

1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie VIII Wydział Zamiejscowy w Radomiu odpowiedź na skargę Prokuratora Rejonowego w Przysusze z dnia 29 listopada 2019 roku, sygn. akt PR Pa 22.2019 /data wpływu 02.12.2019r/ na uchwałę nr XXXVI/213/2018 Rady Gminy w Borkowicach z dnia 18 kwietnia 2018r w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Borkowice w 2018 roku z wnioskiem o oddalenie skargi.

2. Treść odpowiedzi na skargę stanowi załącznik do uchwały.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Borkowice, zobowiązując go do przekazania skargi wraz z odpowiedzią na skargę i niniejszą uchwałą Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie VIII Wydział Zamiejscowy w Radomiu.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY RADY

Mirosław Długosz

RADA GMINY
BORKOWICE
ul. ks. Jana Wiśniewskiego 42
26-422 BORKOWICE

Borkowice, 18.12.2019r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
Wydział VIII Zamiejscowy
w Radomiu
ul. Słowackiego 7
26-600 Radom

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Przysusze
ul. Radomska 24, 26-400 Przysucha

Organ: Rada Gminy Borkowice
NIP: 601 00 85 857
Regon: 670223540
adres do doręczeń:
26-422 Borkowice
ul. Ks. Jana Wiśniewskiego 42

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Na podstawie art. 54 §2 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U. z 2019r., poz. 2325 ze zm.) Rada Gminy Borkowice przekazuje wraz z niniejszą odpowiedzią Skargę z dnia 29.11.2019r. sygn. akt PR Pa 22.2019 /data wpływu 02.12.2019r./ Prokuratora Rejonowego w Przysusze na uchwałę nr XXXVI/213/2018 Rady Gminy w Borkowicach z dnia 18 kwietnia 2018r w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi na terenie Gminy Borkowice, wnosząc o oddalenie skargi.

UZASADNIENIE

Pismem sygn. akt PR Pa 221.2019 z dnia 29.11.2019r. /doręczonym do Urzędu Gminy w Borkowicach w dniu 02.12.2019r./ Prokurator Rejonowy w Przysusze skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie VIII Wydział Zamiejscowy w Radomiu, za pośrednictwem Rady Gminy Borkowice, skargę na uchwałę nr XXXVI/213/2018 Rady Gminy w Borkowicach z dnia 18 kwietnia 2018r w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi na terenie Gminy Borkowice.

Skarżący zarzucił istotne naruszenie przepisów Konstytucji RP i ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (zwaną dalej ustawą), to jest art. 7 i 94 Konstytucji RP w związku z art. 11a ust. 1 ustawy poprzez:

a/ §4 ust.2 polegające na wskazaniu, że czynność odławiania bezdomnych zwierząt przeprowadzona będzie zgodnie z zawartą w tym zakresie umową i wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998r. w

sprawie zasad i warunków wyłapywania zwierząt bezdomnych, co stanowi naruszenie zasad techniki legislacyjnej;

b/ §5 ust.1 poprzez braku wskazania lekarza wykonującego zabiegi sterylizacji na podstawie umowy z gminą;

c/ §5 ust.2 polegającego na określeniu, że mieszkańcom Gminy Borkowice, którzy zadeklarowali chęć adopcji bezdomnego zwierzęcia pokrywane będą koszty zabiegu sterylizacji lub kastracji pod warunkiem przyjęcia pełnej odpowiedzialności właścicielskiej za zwierzę, kiedy zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie zwierząt sterylizacja i kastracja zwierząt w schronisku jest obligatoryjna;

d/ §5 ust.6 polegającego na określeniu, że ilość zabiegów sterylizacji bezdomnych psów limitowana będzie wielkością środków przeznaczonych na ten cel w budżecie gminy, podczas gdy zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie zwierząt sterylizacja i kastracja zwierząt w schronisku jest obligatoryjna;

e/ § 8 ust.3 polegającego na określeniu, że koszty związane z zapewnieniem opieki zwierzętom gospodarskim, które z różnych przyczyn utraciły swoje dotychczasowe schronienie ponosi gmina, a w przypadku gdy możliwym jest ustalenie właściciela tego zwierzęcia gospodarskiego kosztami zapewnienia opieki obciążony zostanie właściciel niniejszego zwierzęcia.

W ocenie organu uchwała została podjęta zgodnie z obowiązującymi przepisami. Elementami koniecznymi uchwały w przedmiocie przyjęcia programu opieki na zwierzętami bezdomnymi jest zapewnienie miejsca bezdomnym zwierzętom w schronisku dla zwierząt; opieka nad wolno żyjącymi kotami, odławianie bezdomnych zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, obligatoryjna sterylizacja lub kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich i zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Zaskarżona uchwała zawiera wszystkie niezbędne elementy wymagane przez przepisy art. 11a ust. 2 ustawy. Uchwała jest podejmowana corocznie od wielu lat i organ nadzoru nigdy nie wniósł uwag, ani zastrzeżeń. Projekt uchwały opiniował każdorazowo Powiatowy Lekarz Weterynarii w Przysusze i Koła Łowieckie - również nie wnosząc uwag. Niemniej jednak za najbardziej istotny w przedstawionej sprawie należy uznać fakt, że w ciągu 7 dni po uchwaleniu zaskarżonej uchwały została ona w trybie art. 90 ustawy o samorządzie gminnym doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w celu wykonania nadzoru prawnego. Wojewoda Mazowiecki nie stwierdził uchybień w przyjętym programie. Oznacza to brak uwag do jego treści, a zatem w świetle powyższego jest skarga niezasadna, bowiem uchwała została podjęta zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Odnosząc się od zarzutów skargi należy stwierdzić, że:

Ad. a

Treść przepisu ust.2 w § 4 wypełnia dyspozycję art.11a ust.1 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt. Granicą nieważności przepisu uchwały jest ustalenie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Zasady i warunki wyłapywania zwierząt bezdomnych określa rozporządzenia MSWiA z 26.08.1998. Treść zapisu w ust. 2 w§4 odsyła do cytowanego

rozporządzenia, nie narusza w tej mierze żadnych przepisów, w szczególności, że skarżący nie wskazuje na czym ma polegać naruszenie zasad techniki legislacyjnej i w jakim zakresie, więc organ nie wie, co skarżący ma na myśli.

Ad. b

Odławianie zwierząt bezdomnych zostało na 2017 i 2018r. powierzone na podstawie umowy spółce Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Przysusze, które prowadzi schronisko pod nazwą „Tymczasowa Przechowalnia dla bezdomnych psów w Przysusze” przy ulicy Skarbowej. Zatem to schronisko zawiera umowę z lekarzem weterynarii, a więc program nie może zawierać wskazania konkretnego lekarza weterynarii, albowiem spółka ma własne procedury wyłaniania podmiotu, z którym zawiera umowę na wykonanie zabiegów sterylizacji; *dowód umowa z dn. 2.01.2017r.*

Ad. c

Zapis §5 ust. 2 nie narusza postanowień ustawy, bowiem zwierzęta odłowione są poddawane zabiegowi sterylizacji lub kastracji przez podmiot prowadzący schronisko.

Ad. d

Środki finansowe przeznaczone na realizację programu są określone zgodnie z ustawą o finansach publicznych w rocznym planie finansowym, zwanym budżetem gminy. Przepis art. 254 ustawy o finansach publicznych stanowi, że dokonywanie wydatków następuje w granicach określonych w planie finansowym, zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Do zadań własnych gminy należy nie tylko zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki tym zwierzętom oraz ich wyłapywanie, ale szereg innych – wymienionych np. w art. 7 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, w art. 17 ustawy o pomocy społecznej: zadania własne gminy o charakterze obowiązkowym. Środki budżetowe są określone w taki sposób, aby uzyskać najlepsze efekty, zatem treść §5 ust.6 należy czytać jako spójną z treścią §10. Oznacza to, że środki finansowe są określone w sposób prawidłowy i zgodny z ustawą. Zadanie – sterylizacja bezdomnych psów w schronisku dokonuje podmiot prowadzący schronisko w ramach wynagrodzenia umownego o czym stanowi §5 ust. 1 Programu. Natomiast treść §5 ust.6 należy odczytywać jako dalszy ciąg przepisu § 5 ust. 3, 4 i 5, a więc dotyczy dofinansowania przez gminę sterylizacji psów na wniosek mieszkańca .

Ad. e

Co do zarzutu naruszenia w § 8 ust. 3 skarżący nie wskazuje, jaki przepis został naruszony przedmiotową regulacją Programu, dlatego Organ nie jest w stanie szczegółowo odnieść się do powyższego zarzutu, niemniej jednak z treści zapisu Programu wynika zobowiązanie do obciążenia właściciela zwierzęcia gospodarskiego kosztami zapewnienia opieki nad tym zwierzęciem, bowiem żaden przepis ustawy, ani ustawa o finansach publicznych nie przewiduje możliwości wydatkowania środków publicznych na zwierzęta, które stanowią własność innych podmiotów. Ponadto zarzut ten pomija zmianę w art. 11a w zakresie zdania wstępnego, dokonaną przez art. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 15 listopada 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 2102), która weszła w życie 6 stycznia 2017 r., a zatem miała zastosowanie przy

wydawaniu zaskarżonej uchwały. Zmiana ta polegała na dodaniu do wstępu do wyliczenia słów "w szczególności". W uzasadnieniu projektu tej ustawy nowelizującej stwierdzono: "Ponadto proponuje się wprowadzenie otwartego katalogu elementów, będących przedmiotem programu, przy zachowaniu dotychczasowych elementów mających charakter obligatoryjny. W art. 11a ust. 2 ustawy otrzymał brzmienie: "Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności:", co pozwala na znaczne uelastycznienie sposobu realizacji zadania własnego przez gminy, w szczególności umożliwi prowadzenie w ramach programu treści zdaniem organu niezbędnych do należytego wykonania zadania własnego gminy, iż zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin.. Jak wynika z powyższego, od 2017 r. ustawodawca zdecydował, że dotychczasowe wyliczenie zawiera obligatoryjne elementy uchwały, jednocześnie zezwolono gminom na wpisanie do uchwały innych, niewymienionych w omawianym przepisie zadań w zakresie ochrony zwierząt. Oznacza to, że § u ust. 3 Programu znajdował oparcie w nowym brzmieniu art. 11a ust. 2 ustawy. Tym samym zarzuty skargi dotyczące wyjścia rady gminy w tym zakresie poza granice ustawowego upoważnienia są bezzasadne. Jednoznaczne stanowisko w tej sprawie zajmuje również Naczelny Sąd Administracyjny (por. wyrok NSA z dnia 30 lipca 2019 r. sygn. II OSK 1754/18).

Art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności takiego aktu, ograniczając się do wskazania, iż wydano go z naruszeniem prawa (ust. 4). Analiza przepisu art. 91 prowadzi do wniosku, że istnieją dwa rodzaje wad uchwały lub zarządzenia, w postaci „nieistotnego naruszenia prawa” oraz „sprzeczności z prawem”, która obejmuje, jak należy sądzić, naruszenia prawa o charakterze istotnym. Termin „sprzeczność” jest pojęciem nieostrym. Przez sprzeczność należy rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc Konstytucją RP, ustawami, aktami wykonawczymi oraz powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (por wyrok NSA z 29.11.2006 r., I OSK 1287/06, *LEX nr 320891*). W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że sprzeczność uchwały lub zarządzenia musi być oczywista i bezpośrednia (por. wyrok WSA w Warszawie z 21.03.2007, IV SA/Wa 2296/06, *LEX nr 320813*). Za istotne naruszenie prawa uznać należy uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (z uzasadnienia wyroku TK z 9.12.2003 r., P 9/02). W wyroku z 29.07.2005 r., IV SA/Wa 995/05, *LEX nr 190588*, WSA w Warszawie podkreśla, że przedmiotem kontroli sądu administracyjnego jest legalność aktu, co oznacza konieczność zbadania, czy akt ten, biorąc pod uwagę jego treść, może zostać pozostawiony w obrocie prawnym. Uchybienia zarzucane przez Skarżącego nie mają charakteru istotnego. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13.04.2006 r., II SA/Sz 1174/05, *LEX nr 296073*).

Reasumując: drobne uchybienia nie uzasadniają odpowiednio nieważności skarżonych przepisów, w szczególności, że **skarżony Program utracił moc obowiązującą z końcem 2018r.**

Na marginesie należy stwierdzić, że z uwagi na to, że zaskarżony Program był przedmiotem badania w trybie nadzoru (art. 90 w zw. art. 85 i art. 86 ustawy o samorządzie gminnym) w 2018r przez służby prawne Wojewody Mazowieckiego, to stwierdzić należy, że przedmiotowa skarga jest głównie skarżeniem Wojewody Mazowieckiego, który winien być o zarzutach Skarżącego poinformowany i ewentualnie również odnieść się do nich.

Załącz.

1. Odpis odpowiedzi na skargę
2. Akta odpowiedzi:
 - 1) Uchwała Nr XI/89/2019 z dnia 18 grudnia 2019r.
 - 2) Skarga Prokuratora Rejonowego w Przysusze
 - 3) Uchwała Nr XXXVI/213/2018 z dnia 18 kwietnia 2018r.

PRZEWODNICZĄCY RADY


Mirosław Długosz



Uchwała numer XI/89/2019 "w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę Prokuratora Rejonowego dotyczącą uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Borkowice w 2018 roku i przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie." została podjęta następującą proporcją głosów: jestem za 15, jestem przeciw 0, wstrzymuję się 0.

Uchwała została podjęta w trybie jawnym, zwykłą większością głosów.

Data: 18.12.2019

Radni zagłosowali jak poniżej:

Jestem za	
1.	<i>Wojciech Brodecki</i>
2.	<i>Miroslaw Długosz</i>
3.	<i>Katarzyna Dumin</i>
4.	<i>Alina Fronczak</i>
5.	<i>Jacek Głuch</i>
6.	<i>Piotr Kowalski</i>
7.	<i>Miroslaw Młynarczyk</i>
8.	<i>Sławomir Plaskota</i>
9.	<i>Tomasz Słoń</i>
10.	<i>Paweł Świercz</i>
11.	<i>Tadeusz Świerczyński</i>
12.	<i>Krystyna Traczyk</i>
13.	<i>Krzysztof Wielgus</i>
14.	<i>Jadwiga Wojtunik</i>
15.	<i>Wiesława Stando</i>

Jestem przeciw	
	<i>BRAK</i>

Wstrzymuję się	
1.	<i>BRAK</i>

Obecni radni, którzy nie wzięli udziału w głosowaniu	
	<i>BRAK</i>

Operatorem systemu był *Admin*.

Wygenerowano z systemu DSSS Vote za pośrednictwem oprogramowania DSSS Vote App.