



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 25 kwietnia 2023 r.

Poz. 2407

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.91.2023.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 24 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL/231/2023 Rady Gminy Czyże z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Czyże w 2023 roku”.

UZASADNIENIE

W dniu 23 marca 2023 r. Rada Gminy Czyże podjęła uchwałę Nr XL/231/2023, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 marca 2023 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 19 kwietnia 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Analiza formalnoprawna wykazała niewypełnienie przez Radę delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), poprzez brak określenia sposobu wydatkowania środków przeznaczonych na realizację programu.

W § 2 ust. 2 Programu wskazano: *Gmina Czyże na realizację Programu w 2023 roku przeznacza kwotę 47 400,00 zł.* Dodatkowo w § 21 ust. 2 wskazano, że na realizację zadania polegającego na dofinansowaniu sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie przeznacza się kwotę 2 500,00 zł.

Zgodnie z art. 11a ust. 5 ww. ustawy Program, o którym mowa w ust. 1, powinien zawierać wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina. Oznacza to, iż w Programie konieczne jest co najmniej dokonanie podziału środków na poszczególne zadania ujęte w programie (jako że to stanowi o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem). Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań.

W przedmiotowym programie zabrakło określenia wysokości środków przeznaczonych na realizację zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 ustawy, co stanowi naruszenie art. 11a ust. 5 ustawy. Potwierdza to stanowisko WSA w Białymstoku, który w wyroku z dnia 7 września 2021 r., II SA/Bk 551/21, wskazał, iż: „użyty przez ustawodawcę zwrot: „sposób wydatkowania” środków finansowych, oznacza przedstawienie w programie, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. Czym innym jest wskazanie sposobów

realizacji celów programu, a czym innym konkretne i jednoznaczne ustalenie w ramach przewidzianych środków sposobów ich wydatkowania, które z oczywistych względów powinny być zgodne z celami i przyjętymi założeniami programu”.

Ponadto w uzasadnieniu do uchwały wskazano, że: *projekt uchwały został zgodnie z art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt zaopiniowany przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w Hajnówce, organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działające na obszarze powiatu hajnowskiego.*

Zgodnie z art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt projekt programu, o którym mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania:

- 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii;
- 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy;
- 3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.

Wykaz podmiotów, którym przekazano do zaopiniowania projekt programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt wskazuje na naruszenie przez Radę Gminy Czyże przepisu art. 11a ust. 7 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt, poprzez brak przekazania projektu programu do zaopiniowania dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.

Należy podkreślić, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji nie może regulować kwestii nieprzekazanych do regulacji i jednocześnie ma obowiązek uregulowania realizacji zadań jej przekazanych. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). Wymienione w art. 11a niezbędne postanowienia programu, jak i określony ustawą sposób procedowania, mają więc charakter obligatoryjny. Brak któregośkolwiek z powyższych elementów skutkuje stwierdzeniem, że podjęty akt nie wyczerpuje ustawowego upoważnienia.

W § 21 ust. 1 Programu organ stanowiący postanowił, że *Gmina umożliwia dofinansowanie sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt.* W kolejnych ustępach dodano, iż:

2. Na realizację w/w zadania w ramach Programu przeznaczono kwotę 2.500 zł.

3. Zadanie sterylizacji lub kastracji zwierząt będzie zrealizowane poprzez wykonanie zabiegu przez lekarza weterynarii.

4. Zasady dofinansowania sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie określa Zarządzenie Nr 161/2020 Wójta Gminy Czyże z dnia 6 listopada 2020 roku w sprawie dofinansowania z budżetu Gminy Czyże zabiegów sterylizacji lub kastracji psów i kotów, których właściciel zamieszkuje na terenie gminy Czyże.

Taki skrótowy opis programu jest w ocenie organu niewystarczający, bowiem jeśli intencją organu uchwałodawczego jest uchwalenie tego fakultatywnego elementu programu, to w programie winien się znaleźć skonkretyzowany plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, a nie jedynie informacja o jego utworzeniu (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 października 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 945/17). Również zasady dofinansowania sterylizacji i kastracji zwierząt powinny się znaleźć w programie uchwalanym przez radę gminy, a nie w odrębnym zarządzeniu organu wykonawczego. Ponadto „regulacja ta winna być sprecyzowana poprzez wskazanie w uchwale podmiotu (podmiotów) świadczącego ową pomoc weterynaryjną. Skonkretyzowanie bowiem w uchwale podmiotu realizującego to zadanie spełni istotną rolę informacyjną dla mieszkańców gminy czy organizacji zajmujących się ochroną zwierząt, pozwalając m.in. niezwłocznie przekazać zwierzę wymagające opieki weterynaryjnej określonemu podmiotowi. Niewskazanie w zaskarżonej uchwale takiego podmiotu (np. lekarza weterynarii, kliniki weterynaryjnej, czy też choćby schroniska dla zwierząt, któremu w omawianym programie powierzono szereg innych zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi) stanowi naruszenie wskazanych przepisów ustawy o ochronie zwierząt” (wyrok WSA w Łodzi z 28 lutego 2023 r., II SA/Łd 1073/22).

Ponadto przepis art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt wylicza enumeratywnie elementy programu opieki nad zwierzętami, które stanowią jednocześnie katalog zamknięty. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W ocenie organu nadzoru uregulowanie zawarte w § 20 ust. 4 Programu, zgodnie z którym: *właściciel zwierzęcia, które uległo wypadkowi, jest zobowiązany do zwrócenia gminie poniesionych kosztów leczenia*, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. W myśl art. 11a ust. 5 zdanie drugie ustawy o ochronie zwierząt, koszty realizacji programu ponosi gmina, co powoduje, że brak jest podstawy prawnej do nałożenia w drodze zapisu w uchwale rady gminy na sprawcę wypadku czy też właściciela obowiązku zwrotu poniesionych przez gminę kosztów.

W § 20 ust. 1 Programu zawarto określono, iż: *opieka weterynaryjna i leczenie zwierząt bezdomnych prowadzone jest przez schronisko*, natomiast zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 8 ww. ustawy program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Jak stanowi art. 11a ust. 4 ustawy realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt.

Analiza ww. przepisów wskazuje, że realizacja zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy nie może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko, co powoduje, iż § 20 ust. 1 Załącznika do uchwały narusza art. 11a ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Tymczasem z programu nie wynika jednoznacznie jaki podmiot będzie realizował zadania polegające na poszukiwaniu właścicieli dla zwierząt bezdomnych oraz opiece nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie.

W uchwale znalazły się także inne regulacje, które w ocenie organu nadzoru zostały przyjęte bez podstawy prawnej, gdyż wskazane w delegacji ustawowej elementy programu tworzą zamknięty katalog, który nie podlega dowolnej modyfikacji przez radę gminy. Oznacza to, że Rada nie może regulować w programie żadnych innych spraw ponad te, które zostały wymienione przez ustawodawcę, gdyż narusza w ten sposób także przepisy § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z powołanymi przepisami rozporządzenia w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). W § 17 i § 18 Programu wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego, bowiem brak jest podstaw do wskazywania w Programie czym powinna się cechować osoba ubiegająca się o adopcję lub przyjęcie zwierzęcia do domu tymczasowego oraz jakie elementy ma zawierać umowa adopcyjna i umowa o sprawowanie opieki w domu tymczasowym.

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji, jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa.

Tym samym zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XL/231/2023 Rady Gminy Czyże z dnia 23 marca 2023 r. w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

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

up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń