



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 4 maja 2023 r.

Poz. 2587

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.104.2023.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 4 maja 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 XXXVI/282/23 Rady Gminy Mielnik z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Mielnik na rok 2023.

UZASADNIENIE

W dniu 29 marca 2023 r. Rada Gminy Mielnik podjęła uchwałę Nr XXXVI/282/23, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 kwietnia 2023 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 27 kwietnia 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy 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.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Rada Gminy nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), bowiem w uchwale przewidziano przekazanie zadania obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt podmiotowi innemu niż schronisko dla zwierząt, jak również nie zawarto regulacji dotyczących poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

Zgodnie z art. 11a ust. ww. ustawy Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien obejmować:

- 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.

W § 2 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła: *na realizację celu zapobiegania bezdomności zwierząt składa się wykonanie następujących zadań: 1)sterylizacja albo kastracja psów (samice i samce) umieszczonych w miejscu przechowywania zwierząt, tj. ZGK w Mielniku z jednoczesnym ich czipowaniem.*

Treść art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie zwierząt jest jednoznaczna i wprost wskazuje, iż zabiegi obligatoryjnej kastracji i sterylizacji zwierząt dokonuje się wyłącznie w schronisku w rozumieniu art. 4 pkt 25 ustawy, co potwierdza także orzecznictwo sądów administracyjnych (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 października 2018 r., II SA/Rz 857/18). Zatem obowiązkiem rady gminy realizującej postanowienia art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy było wskazanie konkretnego schroniska wraz z identyfikacją jego nazwy oraz adresu. Brak tego elementu czyni powyższy zapis uchwały wadliwym i stanowi o niewypełnieniu przez Radę Gminy delegacji ustawowej. Dodatkowo należy podkreślić, że obowiązku sterylizacji lub kastracji nie można ograniczać tylko do psów, ale musi on dotyczyć wszystkich zwierząt przebywających w schroniskach dla zwierząt, spełniających ustawową definicję zwierząt bezdomnych (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 127/18).

W uchwale brak jest ponadto zapisów dotyczących poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, nie wskazano bowiem ani podmiotu, który będzie realizował ww. zadanie, ani sposobu w jaki miałyby być wykonywane. Powoduje to, że organ stanowiący nie wypełnił delegacji ustawowej w tym zakresie.

W uchwale doszło także do przekroczenia przez Radę Gminy upoważnienia ustawowego poprzez wprowadzenie możliwości przetrzymywania zwierząt w „miejscu przetrzymywania zwierząt przed przewiezieniem do schroniska”, którym jest Zakład Gospodarki Komunalnej w Mielniku.

Jak stanowi art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. W tym miejscu należy przywołać także treść art. 4 pkt 25 ustawy zgodnie, z którym 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. W powołanych przepisach zostały sformułowane wymagania co do standardów, według których schronisko ma świadczyć usługi na rzecz zwierząt bezdomnych. „Wskazana jednostka (schronisko) spełniać musi normatywnie określone wymagania (por. cytowana wyżej definicja tego pojęcia), co oznacza, że nie ma podstaw do dowolnego zastępowania przez lokalnego prawodawcę w stanowionych aktach prawnych, placówek o kwalifikowanych prawnie cechach (schronisko), podmiotami innymi, niespełniającymi ustawowo określonych wymogów (przytulisko)” (wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 3227/17). W ocenie organu nadzoru wskazany w uchwale podmiot nie może zastąpić w realizacji zadań schroniska.

W przedmiotowym programie zabrakło także określenia wysokości środków przeznaczonych na realizację wszystkich zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 ustawy, co stanowi naruszenie art. 11a ust. 5 ustawy. Jak wskazał WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 7 września 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 551/21 „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”.

W programie nie wskazano wysokości środków na: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, odławianie bezdomnych zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, a także na gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Ponadto w § 13 ust. 2 przeznaczono kwotę jedynie na sterylizację i kastrację psów i kotów, podczas gdy program dotyczy wszystkich zwierząt. Należy przy tym podkreślić, że brak przeznaczenia środków na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku powoduje, iż realizacja zadań wynikających z programu może się okazać niemożliwa.

Jak stanowi 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 ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej w tym zakresie.

Należy ponadto podkreślić, że Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt dotyczy wszystkich zwierząt i nie może być ograniczony jedynie do psów i kotów. Tymczasem zapisy uchwały pozostają w tym zakresie sprzeczne, bowiem niektóre z nich odnoszą się do wszystkich zwierząt, inne zaś jedynie do psów lub kotów. Wskazać tu można chociażby § 2 ust. 1 uchwały zgodnie z którym: *na realizację celu zapobiegania bezdomności zwierząt składa się wykonanie następujących zadań: 1) sterylizacja albo kastracja psów (samice i samce) umieszczonych w miejscu przechowywania zwierząt, tj. ZGK w Mielniku z jednoczesnym ich czipowaniem; 2) sterylizacja albo kastracja psów (samice i samce) i kotów (samice i samce) będących pod opieką właścicieli lub innych opiekunów z jednoczesnym ich czipowaniem.*

Gdyby zamiarem ustawodawcy było ograniczenie gatunków zwierząt, dałby temu wyraz poprzez odpowiednią redakcję przepisu. Prawidłowa wykładnia celowościowa przepisu art. 11a ustawy przemawia za uznaniem, że Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt dotyczy wszystkich zwierząt, jako że jego realizacja zmierza do zapobiegania bezdomności zwierząt, co jest jednym z głównych celów programu. Brak jest tym samym podstaw do ograniczania realizacji części programu wyłącznie do określonej grupy zwierząt.

Przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt jest również rozszerzenie programu opieki na zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt o usypianie ślepych miotów zwierząt posiadających właściciela, co zostało przewidziane w § 4 Programu.

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, określone w art. 11a ust. 2 pkt 6 tej ustawy zadanie, polegające na usypianiu ślepych miotów, dotyczy zwierząt bezdomnych i z treści przepisów ustawy o ochronie zwierząt nie można wyinterpretować rozszerzenia obowiązku gminy w zakresie finansowania takich zabiegów także o zwierzęta mające właściciela lub opiekuna (zob. wyrok NSA z 10 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 3967/19). Należy podkreślić, iż istotą i celem programu uchwalanego na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt jest opieka nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt. Definicję zwierząt bezdomnych zawiera art. 4 ust. 16 tej ustawy, w myśl którego ilekroć w ustawie jest mowa o "zwierzętach bezdomnych" - rozumie się przez to 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. Żaden przepis prawa nie upoważnia zatem organu stanowiącego gminy do podjęcia działań w zakresie zasad finansowania kosztów usypiania ślepych miotów zwierząt posiadających właścicieli lub opiekunów (zob. też wyrok WSA w Bydgoszczy z 9 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 861/21).

Elementami fakultatywnymi, jakie może zawierać przedmiotowa uchwała jest plan znakowania zwierząt (art. 11a ust. 3 ustawy) oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie (art. 11a ust. 4 ustawy). Wobec powyższego regulowanie w Programie kwestii usypiania ślepych miotów zwierząt posiadających właściciela wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

W § 11 ust. 1 Programu Rada Gminy postanowiła, że: *dokarmianie kotów wolno żyjących jest realizowane w miesiącach od listopada do marca.* Tego rodzaju zapis należy uznać za przekroczenie delegacji ustawowej, bowiem „obowiązek ten powinien być wykonywany całorocznie. Zapewnienie opieki nad kotami wolno żyjącymi w sposób adekwatny do lokalnych potrzeb nie oznacza możliwości pominięcia zapewnienia pożywienia w części roku kalendarzowego” (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 stycznia 2021 r., II SA/Bd 1046/20).

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 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 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z powołanymi przepisami rozporządzenia w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). W § 3 ust. 2, § 4 ust. 5, § 8 ust. 4, § 11 ust. 2 i 4 Rada Gminy wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego, bowiem brak jest podstaw do nakładania w Programie obowiązków na społecznych opiekunów kotów (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 października 2020 r., II SA/Gl 1025/20), czy też na właścicieli zwierząt.

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).

Wskazane przez organ nadzoru uchybienia w pełni uzasadniają konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXVI/282/23 Rady Gminy Mielnik z dnia 29 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.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń