



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 17 kwietnia 2023 r.

Poz. 2255

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.78.2023.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 17 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 313/XLI/23 Rady Gminy w Perlejewie z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Perlejewo w 2023 r.

UZASADNIENIE

W dniu 29 marca 2023 r. Rada Gminy w Perlejewie podjęła uchwałę Nr 313/XLI/23 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Perlejewo w 2023 r.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 3 kwietnia 2023 r., po czym z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza treści przedłożonego aktu prawnego wykazała, iż został on podjęty z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 13 kwietnia 2023 r. wszczął postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia jego nieważności.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572) dalej jako „ustawa” zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie należy do zadań własnych gminy. Rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa ww. przepisie ustawy, określa, w drodze uchwały, na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który obejmuje w szczególności (art. 11a ust. 2 ustawy):

- 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.

Nadto program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie, a także plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają.

Zgodnie zaś z art. 11a ust. 5 ustawy, program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.

Powołane wyżej przepisy ustawy wskazują zagadnienia powierzone gminie do uregulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Ta część programu, o której mowa w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy, jest obligatoryjna i nie może zostać przez radę gminy pominięta.

Rada Gminy w Perlejewie w § 2 ust. 2 pkt 2 Programu wśród realizatorów Programu wymieniła organizacje pozarządowe, których celem statutowym jest ochrona zwierząt, współpracujące z Gminą Perlejewo.

Rada w uchwalonym Programie wskazała również organizacje pozarządowe w:

- § 4 pkt 3 jako jednego z realizatorów zadań publicznych, obejmujących opiekę nad zwierzętami bezdomnymi,
- § 5 pkt 2 jako jeden z podmiotów realizujących opiekę nad kotami wolno żyjącymi oraz podejmujących interwencje w sprawach wolno żyjących kotów,
- § 6 pkt 2 jako jeden z podmiotów realizujących odławianie bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Perlejewo (organizacje te miałyby również otoczyć opieką odłowione zwierzęta **lub przekazać** je do schroniska),
- § 7 pkt 2 jako realizatora zadań publicznych obejmujących zabiegi sterylizacji i kastracji zwierząt bezdomnych i kotów wolno żyjących z terenu Gminy Perlejewo
- § 8 pkt 3 jako podmiot prowadzący akcje adopcyjne i promocyjne,
- § 12 jako podmioty współpracujące z Wójtem w prowadzeniu działań edukacyjnych w zakresie właściwej opieki nad zwierzętami, ich humanitarnego traktowania, propagowania kastracji i sterylizacji, czipowania oraz adopcji zwierząt.

Powyższe regulacje nie wypełniają delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 ustawy, ponieważ nie informują szczegółowo, które konkretnie organizacje społeczne, będą współpracować przy realizacji programu i realizować nałożone na nie zadania tj. nie wskazują ich nazwy i adresu.

W ocenie organu nadzoru, krótki (roczny) okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność konkretnego wskazania podmiotów, przy pomocy których gmina w ciągu najbliższego roku będzie realizować zadania nałożone na nią w ustawie.

Należy zauważyć, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się z niego dowiedzieć: kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne oraz z jakimi organizacjami lub podmiotami Gmina współpracuje przy wykonywaniu zadań określonych w programie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 9 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 179/18 orzekł, że to właśnie program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt stanowić ma źródło informacji dla mieszkańców Gminy, jak i innych osób, które znajdują się na jej obszarze, o podmiotach realizujących zadania wynikające z ustawy w zakresie określonym w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt.

W wyroku WSA w Łodzi z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 619/20 Sąd podkreślił, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi musi być dostosowany do warunków i okoliczności występujących oraz przewidywanych w danym roku i nie można mu nadawać charakteru ogólnych ram, które wymagałyby dalszej konkretyzacji. Dodatkowo wskazano, że ogólny zapis dotyczący współpracy np. z organizacjami społecznymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt jest nieprawidłowy i stanowi wadę istotną programu. Stwarza on bowiem niebezpieczeństwo, że w sytuacji gdy nie doszłoby do współdziałania z odpowiednimi organizacjami, czy fundacjami – wszystkie albo niektóre z zadań programu nie zostaną zrealizowane w ogóle, bądź realizowane będą w sposób nieprawidłowy. Celem programu jest więc określenie w sposób jednoznaczny sposobów działania gminy w celu należytego wypełnienia obowiązków zawartych w ustawie.

Rada Gminy w § 11 przedmiotowego Programu regulując sprawy związane z zapewnieniem całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt w pkt 2 tegoż paragrafu wskazała Schronisko.

Zapis taki narusza art. 11a ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którym podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt można powierzyć jedynie zadania wymienione w art. 11a ust. 2 pkt 3-6 czyli odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt i usypianie ślepych miotów.

Dodatkowo należy zauważyć, że zgodnie z art. 11a ust. 5 cyt. ustawy o ochronie zwierząt 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.

Tymczasem w § 13 Programu Rada Gminy w Perlejewie wskazując ogólną kwotę w wysokości 13 000 zł na realizację wszystkich zadań wynikających uchwalonego Programu, nie dokonała w sposób niezbędny rozbicia tej kwoty na poszczególne zadania.

W punkcie 1 wskazanego wyżej § 13 Programu wskazano kwotę 6000 tys. zł. zarówno na odławianie zwierząt, opiekę nad zwierzętami przebywającymi w schronisku, całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń losowych z udziałem zwierząt, sterylizację i kastrację oraz czipowanie. W punkcie 3 wskazano zaś „pozostałe działania przewidziane w Programie” w tym m.in. działania edukacyjne związane z propagowaniem humanitarnego traktowania zwierząt, sterylizację zwierząt posiadających właściciela.

Zdaniem organu nadzoru w ww. przepisie Rada Gminy nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla wielu zadań nie jest czytelny dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego zapisu Programu w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe – co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym.

Rada nie wskazała środków finansowych na realizację zadań dotyczących:

- obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt;
- poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt;
- usypiania ślepych miotów;
- wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich;

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 obowiązkowego 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”.

Oceniając powyższe naruszenia przepisów prawa należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania przedmiotowej uchwały w całości.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje 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