



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 26 kwietnia 2023 r.

Poz. 2430

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.90.2023.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 25 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 408/LI/23 Rady Miejskiej w Ciechanowcu z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Ciechanowiec na rok 2023”.

UZASADNIENIE

W dniu 30 marca 2023 r. Rada Miejska w Ciechanowcu podjęła uchwałę Nr 408/LI/23 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Ciechanowiec na rok 2023”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 4 kwietnia 2023 r., po czym z urzędu poddana została kontroli legalności. Przeprowadzona w ramach tejże kontroli analiza wykazała, że uchwała Nr 408/LI/23 została podjęta z naruszeniem prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 21 kwietnia 2023 r. wszczął postępowanie nadzorcze mające na celu stwierdzenie jej 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 wyłapywanie należy do zadań własnych gminy.

Rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa ww. przepisie ustawy, określa, w drodze uchwały, na podstawie art. 11a ust. 1, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który stosownie do postanowień art. 11a ust. 2 obejmuje w szczególności:

- 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.

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. Pominięcie takie oznaczać będzie niewypełnienie delegacji ustawowej, które (tak w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu) uznawane jest za istotne naruszenie prawa. Uchybienie wymogom zawarcia w uchwale pełnej regulacji, poprzez brak w treści uchwały chociażby jednego z elementów obligatoryjnych, skutkuje bezwzględną nieważnością całej uchwały (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r., sygn. akt II SA/GI 1777/13, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12).

Jednocześnie należy zauważyć, że powołane wyżej przepisy ustawy, poza wskazaniem zagadnień powierzonych gminie do uregulowania w programie, określają również granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi stanowiącemu gminy. Wszelkie regulacje, co do których rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego, są sprzeczne z prawem.

Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta oznacza, że organ stanowiący gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Organ nie jest upoważniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1773/15).

Rada Miejska w Ciechanowcu realizując obowiązek wynikający z art. 11a ust. 2 pkt 1 zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, w § 2 ust. 3 Programu zawarła zapis, zgodnie z którym w przypadku przepełnienia, schronisko ma obowiązek podjąć współpracę z organizacjami pozarządowymi, których statutowym celem jest ochrona zwierząt, w celu umieszczenia nadwyżki zwierząt **w domach tymczasowych**.

Ponadto w § 3 ust. 7 Rada ustaliła, iż wyłapane zwierzę zostaje przewiezione do **miejsca czasowego przetrzymywania wyłapanych zwierząt**, w którym jest mu zapewniona niezbędna opieka weterynaryjna, bieżący dozór i opieka polegająca m.in. na karmieniu, pojeniu, sprzątanii miejsca czasowego przetrzymywania. Czas przebywania zwierząt w wymienionym miejscu wynosi 3 miesiące, przy czym określa się maksymalny czas przebywania psów w miejscu czasowego przetrzymywania wynoszący 9 miesięcy. W wyjątkowych sytuacjach czas ten może być wydłużony. Po upływie tego terminu zwierzę przewożone jest do schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Odnosząc się do powyższych regulacji przede wszystkim podkreślenia wymaga fakt, iż ustawodawca jako miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami bezdomnymi, które musi spełniać określone warunki (co kontroluje organ rejestrowy) wskazał **schronisko dla zwierząt**.

Ma to swoje potwierdzenie przede wszystkim w cytowanym wyżej art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którym uchwalony program nad zwierzętami bezdomnymi powinien określać oprócz innych zagadnień enumeratywnie wymienionych w art. 11a ust. 2, zagadnienia dotyczące zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt.

Należy również zauważyć, iż uregulowania Programu winny być interpretowane m.in. w nawiązaniu do przepisu art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt. Wskazany przepis stanowi, że zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt.

Już z tego przepisu wynika, że dla zrealizowania zadań gminy w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami konieczne jest, m.in., zapewnienie takim zwierzętom, w razie ich odłowienia, miejsca w schronisku dla bezdomnych zwierząt, a Punkt czasowego przetrzymywania zwierząt, nie jest takim schroniskiem.

Konkludując, uznać zatem należy, że w Programie trzeba konkretnie wskazać schronisko, bowiem jedynie schronisku można w programie powierzyć realizowanie zadań określonych w art. 11a ust. 2 pkt 3-6 ustawy. Ponadto wymóg „zapewnienia” bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt może być

spełniony tylko w sytuacji, gdy takie schronisko już na tym etapie uchwalania programu istnieje i jest to schronisko konkretne, jednoznacznie oznaczone.

Z uwagi na fakt, iż Rada Miejska w Ciechanowcu zapewniła bezdomnym zwierzętom miejsce w schronisku wskazując w uchwalonym Programie Schronisko dla bezdomnych zwierząt „Zwierzaki do Wzięcia” (§ 2 ust. 1 Programu), stwierdzone w § 2 ust. 3 oraz § 3 ust. 7 odstępstwa w Programie od granic upoważnienia ustawowego w zakresie dot. „miejsca czasowego przetrzymywania wyłapanych zwierząt” oraz „domów tymczasowych” jako niespełniające wymogów przewidzianych dla schroniska dla bezdomnych zwierząt – uznać należy za niezgodne z obowiązującym prawem.

Za naruszający przepisy prawa w sposób istotny należy także uznać § 3 ust. 3 oraz § 3 ust. 9 pkt 2 Regulaminu, w których Rada nałożyła określone obowiązki na pracowników Urzędu Miejskiego w Ciechanowcu. W przypadku ust. 3 pracownik został zobligowany do fotografowania odłowionego zwierzęcia, przepis zawarty w ust. 9 pkt 2 przewiduje pracowników Urzędu jako jeden z podmiotów realizujących odławianie zwierząt bezdomnych.

Należy zauważyć, że organ stanowiący gminy nie został upoważniony do nakładania obowiązków i zadań na pracowników zatrudnionych w strukturach urzędu gminy.

Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 1-5 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz) jest kierownikiem urzędu wykonującym uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu, jak również organem właściwym do nadania w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy. W związku z tym osoby zatrudnione w urzędzie podlegają zwierzchnictwu służbowemu wójta (burmistrza), który jako pracodawca wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy.

Zatem wyłącznie wójt (burmistrz), jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu, może decydować o zakresie obowiązków pracowników urzędu i organizować pracę poszczególnych wydziałów czy urzędników.

Zgodnie z art. 11a ust 5 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.

Tymczasem w § 10 załącznika do uchwały Rada Miejska w Ciechanowcu nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla wielu zadań nie jest czytelne dla przeciętnej 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.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie WSA w Białymstoku, który to 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”.

Oceniając powyższe naruszenia przepisów prawa należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania z 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**