



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 28 kwietnia 2023 r.

Poz. 2478

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.101.2023.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 28 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 XXXV/217/23 Rady Gminy Nowy Dwór z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowy Dwór w 2023 r.”.

UZASADNIENIE

W dniu 31 marca 2023 r. Rada Gminy Nowy Dwór podjęła uchwałę Nr XXXV/217/23, 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 25 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.

Analiza formalnoprawna wykazała niewypełnienie przez Radę delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), poprzez brak jednoznacznego wskazania lekarza weterynarii zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem 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) 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.

W § 13 załącznika do przedmiotowej uchwały rada gminy postanowiła, iż: *zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem bezdomnych zwierząt realizuje Schronisko dla bezdomnych zwierząt „Sonieczkowo”, przez zapewnienie dyżuru lekarza weterynarii w Schronisku.*

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że tego rodzaju zapis narusza art. 11a ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którym realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Z ww. przepisu wynika jednoznacznie, iż podmiotowi prowadzącemu schronisko nie może zostać powierzona realizacja zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy (zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt).

Ponadto w ocenie organu nadzoru zapis § 13 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 8 ww. ustawy. „Za zbyt ogólną i niewystarczającą w tym zakresie, należy zatem uznać regulację (...), która wskazuje, iż zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej realizuje schronisko poprzez zapewnienie dyżuru lekarza weterynarii, bez precyzyjnego wskazania tego podmiotu” (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 marca 2019 r., II SA/Bd 43/19). Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2017 r., II OSK 1001/17 „nie ulega wątpliwości, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt podejmowany na podstawie art. 11a ust. 2 Uoz powinien zawierać konkretne i jednoznaczne regulacje co do sposobu realizacji ujętych w nim zadań. W orzecznictwie sądów administracyjnych akcentuje się "wykonawczy", konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i dlatego ten "wykonawczy" charakter Programu nie będzie zachowany, jeśli pominie się w nim konkretne podmioty realizujące te zadania. Brak jednoznacznego wskazania lekarza weterynarii, zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – za wyjątkiem lekarza weterynarii zatrudnionego w schronisku w [...] – uniemożliwia w praktyce realizację zadań wynikających z Programu”.

W przedmiotowym programie zabrakło również 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., 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 opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, a także na gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Ponadto w § 18 ust. 2 Programu przeznaczono kwotę jedynie na finansowanie poszukiwania właścicieli dla bezdomnych psów, podczas gdy program dotyczy wszystkich zwierząt. Podano także kwotę na zadania realizowane na podstawie umowy przez Schronisko dla zwierząt, nie wskazując jednocześnie jakie są to zadania. Nie jest także jasne czy kwotę przeznaczoną na „zapewnienie opieki weterynaryjnej dla zwierząt potrzebujących pomocy” należy traktować jako kwotę na zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Tym samym sposób w jaki dokonano podziału środków narusza również § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

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. Tymczasem zapisy uchwały pozostają w tym zakresie sprzeczne, bowiem niektóre z nich odnoszą się do wszystkich

zwierząt, inne zaś jedynie do psów. Zgodnie z § 6 Programu: *Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom z terenu Gminy Nowy Dwór realizuje Schronisko dla bezdomnych zwierząt „Sonieczkowo”, Żarnowo Pierwsze 9A, 16-300 Augustów po przez: 1) Wylapywanie psów bezdomnych, wałęsających się i przewóz przystosowanym pojazdem do schroniska, 2) Zapewnienie schronienia i wyżywienia psom, które utraciły właściciela w wyniku wypadku losowego, 3) Zapewnienie opieki weterynaryjnej dla zwierząt potrzebujących pomocy, 4) Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych psów, 5) Usypianie ślepych miotów, 6) Obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach.*

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 psów.

Ponadto w § 8 ust. 1 Programu postanowiono, że: *odławianie bezdomnych zwierząt z terenu Gminy realizuje uprawniony podmiot posiadający odpowiednie kwalifikacje i sprzęt oraz podpisaną umowę z Gminą na wykonanie usługi.* Nie wskazano jednak podmiotu odpowiedzialnego za odławianie zwierząt, natomiast „wykładnia celowościowa przepisów art. 11a i art. 11 u.o.z. prowadzi do wniosku, że dla skuteczności realizacji zadań, przy uwzględnieniu krótkoterminowego charakteru tego aktu, zasadnym jest określenie w sposób konkretny sposobu realizacji tych zadań. Wprawdzie Program jest wyrazem polityki gminy, ale skoro stanowi podstawę realizacji określonych zadań, koniecznym jest skonkretyzowanie sposobu ich realizacji. Także konstrukcja art. 11a ust. 2 u.o.z. wskazuje na konieczność określenia sposobu realizacji Programu, tym bardziej że program taki jest uchwalany jedynie na rok (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 22 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 1353/16, publ. Lex nr 2284664). W związku z powyższym brak jednoznacznej konkretyzacji podmiotu odpowiedzialnego za odławianie bezdomnych zwierząt wskazuje, że Rada Gminy nie wyczerpała w tym zakresie całości ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 3 u.o.z., wskutek czego kontrolowana uchwała ma charakter niepełny i niejednoznaczny” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2021 r., VIII SA/Wa 730/21).

W § 6 pkt 1 Programu wskazano co prawda, iż: *zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom z terenu Gminy Nowy Dwór realizuje Schronisko dla bezdomnych zwierząt „Sonieczkowo”, Żarnowo Pierwsze 9A, 16-300 Augustów po przez: 1) Wylapywanie psów bezdomnych, wałęsających się i przewóz przystosowanym pojazdem do schroniska,* zapis ten dotyczy jednak wyłącznie psów, natomiast art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy mówi o odławianiu bezdomnych zwierząt.

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.

Wskazane przez organ nadzoru uchybienia w pełni uzasadniają konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXV/217/23 Rady Gminy Nowy Dwór z dnia 31 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