



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 18 kwietnia 2024 r.

Poz. 2126

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.69.2024.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 10 kwietnia 2024 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 LVI/408/2024 Rady Gminy Wizna z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Wizna na 2024 rok.

UZASADNIENIE

W dniu 14 marca 2024 r. Rada Gminy Wizna podjęła uchwałę NR LVI/408/2024 w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Wizna na 2024 rok. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 19 marca 2024 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż przyjęty przez Radę Gminy Wizna program narusza art. 11a ust. 2 pkt 1, 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.) poprzez brak wskazania konkretnego (wraz z podaniem informacji o nazwie i adresie) schroniska dla zwierząt w którym Gmina zapewnia miejsce dla bezdomnych zwierząt, konkretnego schroniska dla zwierząt dokonującego obowiązkowej sterylizacji i kastracji zwierząt, konkretnego podmiotu zajmującego się odławianiem bezdomnych zwierząt. Ponadto, niniejszy program nie zawiera wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania programowe, co stanowi istotne naruszenie art. 11a ust. 5 ww. ustawy, gdyż nie zawiera w swej treści informacji o wysokości środków przeznaczonych na zadanie poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien obejmować zagadnienia wymienione w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, do których należą: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich oraz zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Zgodnie z obowiązującą linią orzecniczą – vide: wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 marca 2018 r., sygn. akt II SA/ Kr 160/18 – „program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt winien zawierać konkretne regulacje zapewniające faktyczną realizację ujętych w nim zadań, a nie tylko deklaracje oraz regulacje pozorujące przez radę gminy wykonanie programu. Radni powinni określić programie konkretne schronisko dla zwierząt, z podaniem jego nazwy i adresu, a także skonkretyzować pozostałe podmioty wykonujące zadania na podstawie uchwały. Za taką oceną przemawiają sformułowania, którymi posługuje się art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. Określenia takie: "zapewnienie...miejsca", "wskazanie", zapewnienie (...) opieki, wskazują na konieczność skonkretyzowania miejsc i podmiotów, które takiej opieki i schronienia udzielają. Są to więc normy o charakterze iuris cogentis i ich pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie skutkuje bezwzględną nieważnością takiego aktu. Ustalenie w programie konkretnego schroniska, gospodarstwa rolnego, podmiotu zobowiązanego do udzielania pomocy weterynaryjnej bezdomnym zwierzętom, a także odławiającego bezdomne zwierzęta oraz usypiające ślepe mioty, ma również istotne znaczenie informacyjne dla osób, które mogą się znaleźć w takiej sytuacji, która będzie wymagała skorzystania z pomocy wskazanych podmiotów. Powyższe ponadto ma służyć zapewnieniu skutecznej realizacji programu, dla którego ustawa przewiduje krótki bo roczny termin jego obowiązywania. Brak tych obligatoryjnych elementów stanowi o istotnej wadliwości aktu wydanego na podstawie art. 11 ustawy o ochronie zwierząt (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 września 2017 r. sygn. II SA/Go 700/17, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 września 2017 r. sygn. II SA/Go 723/17, wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 września 2017 r. sygn. II SA/Kr 872/17, wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2016 r. sygn. II SA/Kr 398/16, wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r. sygn. II OSK 37/13, wyrok WSA w Rzeszowie, sygn. II SA/Rz 858/15) (...) W konkluzji stwierdzić należy, że organ podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w art. 11a ust. 2 i ust. 5 ww. ustawy. Jest on zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie tego obowiązku musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ta bowiem musi zawierać wszystkie elementy wskazane w ustawie”.

Tym samym, obowiązkiem Rady Gminy Wizna było wskazanie w przedmiotowej uchwale konkretnego schroniska z podaniem jego adresu. Za niewystarczające należy uznać przyjęcie przez organ gminy regulacji w brzmieniu: „§ 2 *Ilekróć w programie jest mowa o (...) 2) Schronisku, należy przez to rozumieć schronisko wyłonione na podstawie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*”, czy też „*Odlawianie bezdomnych zwierząt przebywających na terenie Gminy Wizna, jako działanie o charakterze doraźnym, prowadzi będzie podmiot wyłoniony na podstawie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*”. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zwraca się uwagę na "wykonawczy", konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi wyjaśniając, że taki charakter programu nie będzie zachowany jeśli nie zostaną w nim wskazane konkretne podmioty realizujące te zadania. Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia realizację zadań wynikających z programu (por. wyroki NSA: z dnia 9 marca 2023 r. sygn. akt I OSK 108/22; z dnia 30 lipca 2019 r. sygn. akt II OSK 1754/18 i przywołane tam orzecznictwo). Tym samym przyjąć należy, iż brak informacji dotyczącej konkretnego podmiotu prowadzącego schronisko pod wskazanym adresem - nie ma charakteru wykonawczego, a ponadto wprowadza w błąd adresatów tej normy. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi ma bowiem istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się dowiedzieć z niego, kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne, czy też kto jest podmiotem zobowiązanym do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych. Stąd też systemowo poprawna, a celowościowo jedynie właściwa, jest taka wykładnia przepisu art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, która odczytuje zawarte tam upoważnienie (vide: WSA w Opolu w wyroku z dnia 31 lipca 2024 r. sygn. akt II SA/Op 325/14).

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 6 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 15/20 (publ. LEX nr 2865003) stwierdził: „Skoro (...) z założenia "program" to plan działania, w ramach którego czynności do których zobowiązana jest gmina muszą być wykonywane przez podmioty znane i zidentyfikowane - czyli w sposób zaplanowany i zorganizowany (...). Tymczasem należy pamiętać o aspekcie informacyjnym uchwały rady gminy, zwłaszcza w przypadku programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania tej bezdomności. Konkretne wskazanie w treści uchwały, przede wszystkim za pomocą adresu, podmiotów wykonujących zadania wymienione w art. 11a ust. 2 u.o.z. pozwoli w przypadkach tego wymagających skierować się adresatowi tej uchwały do odpowiedniej, wyznaczonej zapisem aktu prawa miejscowego placówki. (...) To przede wszystkim adres podmiotu, wskazanie miejscowości i numeru porządkowego ulicy, przy której placówka się znajduje, konkretyzuje ją z perspektywy zbiorowego adresata uchwały i umożliwia temu adresatowi odszyfrowanie, w którym miejscu placówka ta działa. Dodać przy tym należy, że wskazane w uchwale podmioty wykonują zadania publiczne jednostki samorządu terytorialnego i w tym zakresie wysoki poziom szczegółowości zapisów uchwały, jako aktu prawa miejscowego, jest bez wątpienia pożądanym (por. wyroki: WSA w Krakowie z dnia 24 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 336/18, WSA w Bydgoszczy z dnia 21 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 29/18; WSA w Krakowie z dnia 11 października 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 986/17; WSA w Rzeszowie z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 1105/17; WSA w Krakowie z dnia 6 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1641/17; WSA w Krakowie z dnia 14 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1575/17; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru, brak chociażby jednego z obligatoryjnych elementów uchwały wskazanych w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Organ stanowiący gminy zobowiązany jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa będącym podstawą do wszczęcia postępowania nadzorczego z urzędu.

Jednocześnie, przyjęty przez Radę Gminy program nie zawiera wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania programowe, a mianowicie nie odnosi się w § 15 pt. Finansowanie Programu do zadania poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

Odwołując się do ugruntowanego już orzecznictwa sądów administracyjnych odnośnie interpretacji przepisu art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, wskazać należy, że prawidłowe wypełnienie przez organ zawartej w nim delegacji ustawowej powinno polegać na precyzyjnym określeniu w uchwale zarówno wysokości środków finansowych na realizację programu jak i odrębnie, konkretnego sposobu wydatkowania tych środków. 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.

Stanowisko takie przyjął m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku: „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. Przez określenie sposobów wydatkowania należy zatem rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Narusza zatem art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt pozostawianie organowi wykonawczemu gminy, albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały, swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tegoż sposobu w formie konsensualnej tj. w zawieranych umowach (wyrok z dnia 7 września 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 551/21). „Samodzielną podstawą do stwierdzenia nieważności w całości programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy jest brak precyzyjnego określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań gminy oraz sposobu wydatkowania tych środków” (wyrok z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 604/21).

Podsumowując powyższe, Rada Gminy przyjmując niniejszy Program nie wypełniła zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w uchwale. Oznacza to, że przedmiotowy Program pozbawiony został elementów obligatoryjnych, wpływających na legalność całej uchwały. W tym miejscu organ nadzoru podkreśla, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest to uchwała, która w swoich zapisach powinna wyznaczać w sposób jasny i wyczerpujący konkretne kierunki działania organów gminy. Program to plan, układ zamierzonych czynności, założenia, cele działania (por. Słownik języka polskiego pod red. E. Sobol Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r. s. 753). Zatem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt to roczny plan zamierzonych czynności, bądź założeń, celów działania. Program ma charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Powierzchowne i wybiórcze uregulowanie poszczególnych części programu niweczy zatem podstawowy cel, dla którego jest on podejmowany, a więc ustalenia pewnych kierunków i sposobu wykonywania zadania własnego gminy jakim jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie na terenie Gminy (art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt). Niewypełnienie tego obowiązku musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ta bowiem musi zawierać wszystkie elementy wskazane w ustawie (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 stycznia 2016 r. sygn. akt II SA/Gl 740/15).

Ponadto organ nadzoru wskazuje na niewłaściwe, nieznanne ustawie o ochronie zwierząt określenia, zawarte w § 10 Programu, dotyczące usypania ślepych miotów tj. „*Ślepe mioty poddawane są eutanazji*” oraz „*Gmina Wizna zapobiega wielokrotnemu zabijaniu nowonarodzonych zwierząt*”.

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

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