



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 18 kwietnia 2024 r.

Poz. 2130

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.83.2024 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

części Załącznika do uchwały Nr LVII/373/24 Rady Miejskiej w Nowogrodzie z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowogród w 2024 r. w zakresie:

- § 3 ust. 3 w części dotyczącej zwrotu: „*W okresie zimowym*”, „*bezdomnych*”, „*największych*”;
- § 3 ust. 4 w zakresie słów: „*psów ze schroniska*”;
- § 3 ust. 7 pkt 2 w zakresie słów: „*u wszystkich psów trafiających do schroniska*”;
- § 3 ust. 10 pkt 2 dotyczące regulacji w zakresie: „*utylicacja padłych zwierząt – 6480,00 zł*” oraz w zakresie słów: „*czasowo odebranych*”.

UZASADNIENIE

W dniu 6 marca 2024 r. Rada Miejska w Nowogrodzie podjęła uchwałę Nr LVII/373/24 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowogród w 2024 r.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 14 marca 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza treści wykazała, iż część zapisów Załącznika do uchwały podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 5 kwietnia 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w celu ich wyeliminowania z porządku prawnego.

Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.), 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.

Podstawą podjęcia omawianej uchwały jest art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r., poz. 1580 ze zm., dalej jako „ustawa”), w myśl którego rada gminy określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Przedmiot uchwały precyzuje ust. 2 omawianego artykułu, stanowiąc, iż program, o którym mowa w ust. 1, 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.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt musi regulować ww. postanowienia, co wynika wprost z delegacji ustawowej. Podkreślić w tym miejscu należy, że obligatoryjnymi elementami Programu są elementy wyszczególnione przez ustawodawcę w ww. art. 11a ust. 2 ustawy, w punktach od 1 do 8, a także w art. 11a ust. 5 tej ustawy (wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków). W orzecznictwie wskazuje się, że skuteczna realizacja zadań wskazanych w art. 11a ustawy wymaga uregulowania przez uprawniony organ wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to powinno być dokonane w sposób kompleksowy, tzn. precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie tego obowiązku skutkuje stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzi do uznania nieważności całości uchwały. Powodem stwierdzenia nieważności uchwały mogą być także jej postanowienia podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ustawy (por. wyrok WSA w Gdańsku z 6 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 787/18).

W § 3 ust. 3 Załącznika do przedmiotowej uchwały (dalej jako: „Program”) uregulowane zostały kwestie opieki nad wolno żyjącymi kotami. W regulacjach tych przyjęto m.in.: ***W okresie zimowym, gdy swobodnie żyjące koty nie mają możliwości zdobycia niezbędnej ilości pożywienia, powinny być dokarmiane. Realizacja programu dotyczącego bezdomnych kotów będzie polegała na monitorowaniu największych skupisk kotów wolno żyjących na terenie Gminy Nowogród, w celu zapewnienia im opieki, dokarmiania oraz ograniczenia ich rozrodczości.***

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Nowogród przekroczyła zakres przyznanego jej przez ustawodawcę upoważnienia ustawowego, poprzez określenie w ww. przepisie okresu roku kalendarzowego (pory roku) w jakim zapewnia się dokarmianie wolno żyjących kotów, naruszając tym samym art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Potwierdza to orzecznictwo sądów administracyjnych wskazując, że „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., sygn. akt II SA/Bd 1046/20). Powoduje to konieczność stwierdzenia nieważności w § 3 ust. 3 Załącznika do uchwały zwrotu: „*W okresie zimowym*”.

Wskazać również należy, że lokalny prawodawca w cytowanym wyżej przepisie Programu, zamiennie stosuje pojęcie kotów bezdomnych z kotami wolno żyjącymi. Podkreślenia wymaga, że pojęcie „zwierząt bezdomnych” nie jest tożsame z pojęciem „zwierząt wolno żyjących (dzikich)”. Ustawa zawiera odrębne definicje dla każdego z tych pojęć. Zgodnie z art. 4 pkt 16 ustawy „zwierzęta bezdomne” 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, natomiast jak stanowi art. 4 pkt 21 ustawy „zwierzęta wolno żyjące (dzikie)” to zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka.

Rozróżnienie zwierząt bezdomnych i wolno żyjących jest istotne, ponieważ sposób postępowania z każdym z tych rodzajów zwierząt powinien być odmienny. Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy bezdomnym zwierzętom należy zapewnić miejsce w schronisku dla zwierząt, natomiast celem art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy jest zapewnienie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. W kontekście powyższego zachodzi konieczność wyeliminowania słowa „*bezdomnych*” z § 3 ust. 3 Programu.

Ponadto posłużenie się określeniem *największych skupisk kotów wolno żyjących*, w ocenie organu nadzoru, nie wyczerpuje delegacji ustawowej udzielonej przez ustawodawcę. NSA w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r. sygn. akt II OSK 1754/18 wskazał: „Za działanie mające na celu opiekę nad kotami wolno żyjącymi nie może być uznane jedynie monitorowanie ich największych skupisk, gdyż powstaje pytanie jak będzie wyglądała opieka nad kotami przebywającymi w mniejszych skupiskach. W tym zakresie istnieje zatem pominięcie prawodawcze.” Mając na względzie powyższe z przywołanego zapisu Programu należy wyeliminować zwrot: „*największych*”.

Zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin (art. 11 ust. 1 ustawy). Regulacja ta dotyczy wszystkich gatunków/rodzajów zwierząt domowych lub gospodarskich. Ustawodawca nie odnosi się tu do wybranego gatunku zwierząt. „Zwierzętami domowymi” w myśl ustawy są zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza; „zwierzętami gospodarskimi” z kolei są zwierzęta gospodarskie w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (art. 4 pkt 17 i 18 ustawy). Z powyższego wynika, że ww. pojęcia mają odrębne znaczenia i stosowanie ich zamiennie lub wybiórczo, czy też w odniesieniu do konkretnego gatunku nie ma faktycznego uzasadnienia.

Odnosząc się do powyższego wskazać należy na zapisy § 2 ust. 2 i § 3 ust. 4 Programu, w których Rada Gminy zastrzegła, że *większość działań określonych w Programie dotyczy psów, ponieważ skala bezdomności tych zwierząt jest największa w Gminie Nowogród oraz, że poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt będzie odbywać się poprzez prowadzenie działań promujących adopcję psów ze schroniska (...).*

W ocenie organu nadzoru treść § 2 ust. 2 Programu uznać można jako zapis informacyjny, co znajduje odzwierciedlenie w § 1 Programu, z którego wynika, że *Program ma zastosowanie do wszystkich zwierząt domowych, w szczególności psów i kotów, w tym kotów wolno żyjących oraz zwierząt gospodarskich.*

Jednakże z regulacji, w których mowa o konkretnych gatunkach zwierząt (§ 3 ust. 4 Programu) wynikać może, że jednak przepisy dotyczące psów odnoszą się wyłącznie do psów, a bezdomność innych zwierząt nie została w tym przypadku uregulowana.

Zadanie dotyczące poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy nie precyzuje konkretnego gatunku zwierząt. W orzecznictwie NSA przyjęty jest pogląd, że zakres delegacji ustawowej w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt został ograniczony do określenia w programie poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Jeżeli tylko w uchwale określono podmioty zobowiązane do poszukiwania nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt i wskazano w jaki sposób to zadanie będą wykonywać, to ta regulacja jest wystarczająco szczegółowa i precyzyjna dla należytego wypełnienia przez gminę obowiązku wskazanego w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie zwierząt (vide wyroki: NSA z dnia 1 kwietnia 2022 r., sygn. akt I OSK 215/22; z dnia 4 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 1821/20).

W kontekście powyższego, w ocenie organu nadzoru, w analizowanym przypadku wystarczającym będzie stwierdzenie nieważności § 3 ust. 4 ww. zapisów Programu w zakresie słów: **„psów ze schroniska”**.

W oczywistej sprzeczności z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy pozostaje § 3 ust. 7 pkt 2 Programu, w którym Rada Gminy Nowogród wskazała, że *zabiegi sterylizacji bądź kastracji będą wykonywane obligatoryjnie u wszystkich psów trafiających do schroniska. Wyjątkiem będą zwierzęta, u których istnieją przeciwwskazania do wykonania tych zabiegów ze względu na stan zdrowia lub wiek.*

Powyższe jednoznacznie wskazuje, że organ stanowiący Gminy Nowogród zawęził punkt Programu, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, odnosząc się jedynie do gatunku zwierząt jakim są psy. W tej kwestii ustawa nie zawęża obowiązku gminy jedynie do sterylizacji albo kastracji psów trafiających do schroniska lecz wprost stanowi o obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt, a zatem niezależnie od gatunku zwierząt. Podkreślić przy tym trzeba, że zgodność z prawem aktu wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego polega na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia bez możliwości wybiórczego, czy też częściowego stosowania przepisu. Tym samym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności zapisów § 3 ust. 7 pkt 2 załącznika do uchwały w zakresie słów: **„u wszystkich psów trafiających do schroniska”**.

Uwagę organu nadzoru skupia również regulacja § 3 ust. 10 pkt 2 Programu, w której przedstawiono podział środków finansowych przeznaczonych na jego realizację. W punkcie tym wskazano środki finansowe m.in. na *utilizację padłych zwierząt i opiekę nad bezdomnymi czasowo odebranymi zwierzętami gospodarskimi.*

Zdaniem organu nadzoru utylizacja padłych zwierząt nie jest zadaniem wynikającym z treści Programu. Ustawodawca nie przewidział takiego zadania w art. 11a ustawy, stanowiącym upoważnienie do podjęcia uchwały o określonej treści, a zatem organ stanowiący Gminy Nowogród przekroczył w tym zakresie delegację ustawową. Na marginesie jedynie należy zaznaczyć, iż materia dotycząca postępowania z padłymi zwierzętami - czy szerzej zwłokami zwierzęcymi - zawarta jest w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2023 r. poz. 1075 z późn. zm.) i regulowanie tej materii, a właściwie samo wskazanie środków finansowych wydatkowanych w ramach Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie ma żadnego uzasadnienia prawnego. Powoduje to konieczność stwierdzenia nieważności § 3 ust. 10 pkt 2 odnośnik drugi: **„utylizacja padłych zwierząt – 6480,00 zł”**.

Za przekroczenie delegacji ustawowej należy również uznać postanowienie dotyczące przeznaczenia środków finansowych na *opiekę nad bezdomnymi czasowo odebranymi zwierzętami gospodarskimi*.

W ocenie organu nadzoru powyższe, w zakresie słów: **czasowo odebranymi** - nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie mocą art. 11a ust. 1 ustawy. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 7 powinien obejmować wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. W § 3 ust. 9 analizowanego Programu gospodarstwo to zostało wskazane. Regulowanie w przedmiotowym Programie kwestii dotyczących gospodarstwa rolnego w związku z odebranymi zwierzętami gospodarskimi stanowi przekroczenie delegacji ustawowej udzielonej Radzie mocą art. 11a ust. 1 ustawy, ponieważ zostały one uregulowane w art. 7 ustawy i należą do kompetencji Wójta. A zatem w przedmiotowej sprawie, zdaniem organu nadzoru, do pełnej realizacji delegacji ustawowej udzielonej radzie Gminy Nowogród wystarczającym będzie wykreślenie słów: **„czasowo odebranymi”**.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje na nieprawidłową budowę przedmiotowego aktu prawa miejscowego w świetle postanowień rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zastosowana w obrębie Załącznika do uchwały budowa i systematyzacja uchybia zasadom systematyzacji przepisów prawnych zgodnie z § 124 w związku z § 143 ww. rozporządzenia. Tym samym, samodzielne zdania powinny uzyskiwać oznaczenie „paragraf”, gdyż jest to podstawowa jednostka redakcyjna i systematyzacyjna rozporządzeń oraz analogicznie aktów prawa miejscowego. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Kwestionowany Załącznik do uchwały został opracowany niezgodnie z przedstawionymi zasadami techniki prawodawczej.

Mając na uwadze przedstawione naruszenie przepisów prawa istnieje konieczność stwierdzenia nieważności kwestionowanych zapisów Programu w zakresie omówionym powyżej.

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