



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 18 kwietnia 2024 r.

Poz. 2131

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.77.2024.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 11 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 LV/340/24 Rady Gminy Krypno z dnia 8 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Krypno w 2024 roku”.

UZASADNIENIE

W dniu 8 marca 2024 r. Rada Gminy Krypno podjęła uchwałę Nr LV/340/24 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Krypno w 2024 roku”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 15 marca 2024 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 9 kwietnia 2024 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 2023 r., poz. 1580 z późn. zm.) 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 ustawy o ochronie zwierząt, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który 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 w punktach od 1 do 8, a także w ust. 5 ustawy.

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; 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).

Program, o którym mowa, może obejmować także 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 (zadania fakultatywne).

Przechodząc do oceny legalności, w pierwszej kolejności wskazać należy w § 1 ust. 2 załącznika do analizowanej uchwały organ stanowiący zawarł definicję pojęć: „zwierzęta bezdomne”, „zwierzęta domowe”, „schronisko dla zwierząt”, „koty wolno żyjące”, które stanowią powtórzenie lub modyfikację materii ustawowej. Tymczasem pojęcia te zostały już zdefiniowane przez ustawodawcę w art. 4 ustawy. W akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Takie powtórzenie jest zasadniczo zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych jako rażące naruszenie prawa. Wskazane wyżej pojęcia posiadają już regulację ustawową, a rada gminy nie jest upoważniona do ich powtarzania, tym bardziej zaś modyfikowania.

W § 4 ust. 1 załącznika do przedmiotowej uchwały (dalej jako *Program*) przyjęto, że *zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom realizuje Fundacja Schronisko CYGANOWO ul. Mickiewicza 44, 16-500 Sejny, która przyjmuje i zapewnia opiekę zwierzętom bezdomnym z terenu Gminy Krypno.*

Z informacji uzyskanych przez organ nadzoru od Powiatowego Lekarza Weterynarii w Sejnach wynika, że wskazany w uchwale adres dotyczy jedynie siedziby przedmiotowej Fundacji, a pod ww. adresem nie jest prowadzone schronisko dla zwierząt.

Art. 4. pkt 25 ww. ustawy stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o „schronisku dla zwierząt” - rozumie się przez to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421).

W ocenie organu nadzoru przywołane wyżej regulacje art. 11a ust. 2 pkt 1 oraz art. 4 pkt 25 ustawy o ochronie zwierząt obligują do wskazania w uchwale samego schroniska a nie adresu podmiotu, który to schronisko prowadzi.

Podkreślić należy, iż 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 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 2021 r. sygn. akt II SA/Op 325/14).

Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, że Rada Gminy Krypno nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt wymaga m.in. zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt.

Niezależnie od powyższego Program zawiera również inne uchybienia.

Analizując art. 11a ust. 2, ust. 3, ust. 3a oraz ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt stwierdzić należy, iż przepisy te wskazują elementy obligatoryjne i fakultatywne programu. Nadmienić należy, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mają możliwość przyjęcia regulacji innych niż wymienione w art. 11 ust. 2 ustawy aspektów, jednak muszą być one związane z opieką nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Takie stanowisko należy wywieść z treści art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, który stanowi, iż, "program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje w szczególności:". Cytowany rodzaj zapisu mówi, iż poza katalogiem wymienionym w przepisie, przedmiotem regulacji zawartej w uchwale, mogą być także inne aspekty ale nie dowolne.

Rada Gminy w § 5 ust. 1 Programu ustaliła, iż społeczni opiekunowie zwierząt to osoby, które społecznie sprawują opiekę nad zwierzętami, zwłaszcza wolno żyjącymi kotami na terenie Gminy Krypno.

Oprócz powyższej, w pełni akceptowalnej z punktu widzenia kryterium legalności regulacji, w § 5 ust. 2-8 Programu znalazły się również szczegółowe regulacje określające status społecznego opiekuna zwierząt określając m.in. warunki, jakie musi spełniać kandydat na społecznego opiekuna zwierząt, tryb uzyskania statusu społecznego opiekuna zwierząt, obowiązki opiekunów czy też przypadki skutkujące wykreśleniem z ewidencji społecznych opiekunów zwierząt prowadzonej przez Gminę.

Powyższe, w ocenie organu nadzoru, stanowi wykroczenie poza delegację ustawową wynikającą z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt.

Rada Gminy Krypno w § 10 ust. 2 Programu ustaliła również, że gmina pokrywa koszty uspienia ślepych miotów psów lub kotów bezdomnych lub *posiadających właścicieli zamieszkujących na terenie gminy*.

Wskazany wyżej § 10 ust. 2 załącznika do uchwały (w zakresie wskazanym powyżej) przekracza delegację ustawową zawartą w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie bowiem z orzecznictwem sądów administracyjnych, określone w art. 11a ust. 2 pkt 6 tej ustawy zadanie, polegające na usypianiu ślepych miotów, dotyczy zwierząt bezdomnych i z treści przepisów ustawy o ochronie zwierząt nie można wyinterpretować rozszerzenia obowiązku gminy w zakresie finansowania takich zabiegów także o zwierzęta mające właściciela lub opiekuna (zob. wyrok NSA z 10 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 3967/19). Należy podkreślić, iż istotą i celem programu uchwalanego na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt jest opieka nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt.

Rada Gminy w § 15 ust. 2 Programu określiła kwotę, jaką w budżecie zabezpiecza się na realizację przedmiotowego Programu wraz z podziałem tychże środków w pkt 1-6 na realizację poszczególnych zadań.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż z zestawienia nie można ustalić kwoty przeznaczonej na realizację zadań wymienionych w art. 11a ust. 2 pkt 3, 5 i 6 – tj. odławianie bezdomnych zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz usypianie ślepych miotów.

Zgodnie zaś z 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 umożliwi faktycznie wykonanie poszczególnych zadań.

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 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”.

Należy podkreślić, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji nie może regulować kwestii nieprzekazanych do regulacji i jednocześnie ma obowiązek uregulowania realizacji zadań jej przekazanych. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). Wymienione w art. 11a niezbędne postanowienia programu,

jak i określony ustawą sposób procedowania, mają więc charakter obligatoryjny. Brak któregośkolwiek z powyższych elementów skutkuje stwierdzeniem, że podjęty akt nie wyczerpuje ustawowego upoważnienia.

Przeprowadzone postępowanie nadzorcze wykazało również, że program zawiera załączniki stanowiące dokumenty o charakterze wykonawczym:

- załącznik Nr 1 (wniosek o wpisanie do rejestru społecznych opiekunów zwierząt wraz z deklaracją dot. należytego wypełniania obowiązków opiekuna);
- załącznik Nr 2 (wniosek o wykonanie i sfinansowanie zabiegu sterylizacji/kastracji) oraz adnotacja zawierająca informacje dot. obowiązków informacyjnych stosowanych w związku z przetwarzaniem danych osobowych.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż upoważnienie ustawowe określone art. 11a ust. 2 i 5 ustawy nie obejmuje spraw o charakterze wykonawczym, objętych załącznikami do przedmiotowego Programu.

Rada Gminy nie jest bowiem upoważniona do stanowienia w przedmiocie ustalania wzorów wniosku i deklaracji dla społecznych opiekunów. W ocenie organu nadzoru ww. kwestie należą do sfery wykonawczej, a stanowienie w ich zakresie stanowi wkroczenie w sferę zastrzeżoną dla organu wykonawczego gminy.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Krypno nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt w związku z art. 7 Konstytucji RP, skutkujące stwierdzeniem nieważności 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