



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 18 kwietnia 2024 r.

Poz. 2132

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.87.2024.AJ WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 17 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 XXXIII/368/2024 Rady Gminy Nurzec-Stacja z dnia 15 marca 2024 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nurzec-Stacja w 2024 roku.

UZASADNIENIE

W dniu 15 marca 2024 r. Rada Gminy Nurzec-Stacja podjęła uchwałę nr XXXIII/368/2024 w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nurzec-Stacja w 2024 roku, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 21 marca 2024 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 12 kwietnia 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 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.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien obejmować zagadnienia wymienione w art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.) dalej jako „ustawa”, do których należą:

- 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 § 1 załącznika Nr 1 do analizowanej uchwały organ stanowiący zawarł definicję pojęć: „zwierzęta bezdomne”, „zwierzęta domowe”, „schronisko dla zwierząt”, „zwierzęta gospodarskie”, „właściwe warunki bytowania”, „humanitarne traktowanie zwierząt”, „okrutne traktowanie”, „zwierzęta wolno żyjące (dzikie)”, które stanowią powtórzenie lub modyfikację materii ustawowej, ponieważ pojęcia te zostały już zdefiniowane 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.

Następnie, w § 6 pkt 2 Programu przyjęto, że odławianie bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Nurzec - Stacja realizują również "Organizacje pozarządowe, które posiadają przedstawicieli przeszkolonych w zakresie odławiania zwierząt domowych, a także odpowiedni sprzęt. Odłowione zwierzęta pozostają pod opieką organizacji lub przekazywane są do Schroniska, po wcześniejszym uzgodnieniu z tym podmiotem".

Jednak po szczegółowej analizie należy stwierdzić, że identyfikacja konkretnej organizacji, w oparciu o treść uchwały jest niemożliwa. Jest to rozwiązanie niedopuszczalne i naruszające art. 11 i art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego „niewskazanie schroniska, czy też danych konkretnego podmiotu, jego adresu uniemożliwia realizację zadań wynikających z jego programu” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1667/11, LEX nr 975201). Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 31 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Op 325/14 stanowi, iż: „(...) Wykładnia celowościowa przepisu art. 11a ustawy, który należy interpretować w powiązaniu z jej art. 11, prowadzi do wniosku, że dla skutecznej realizacji zadań własnych gminy polegających na zapewnieniu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz ich wyłapywaniu właściwym jest określenie w sposób konkretny sposobu realizacji tych zadań. (...) Wskazanie konkretnego schroniska, celem zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, czyli urealnienia opieki (ust. 2 pkt 1) czy wskazanie gospodarstwa rolnego, w którym zapewnione będzie miejsce dla zwierząt gospodarskich (ust. 2 pkt 7) stanowi wypełnienie obowiązku wynikającego z art. 11a w zw. z art. 11 ustawy.

Podkreślić bowiem należy, że ustawa przewiduje krótki - roczny – termin obowiązywania "Programu", powyższe zaś przemawia za skonkretyzowaniem jego treści, dostosowanej do warunków i okoliczności występujących i przewidywanych w danym roku, a nie nadawaniu programowi charakteru ogólnych ram, prognoz, kierunków czy planów, które dopiero wymagałyby dalszej konkretyzacji. (...) Wskazanie w programie konkretnego schroniska, gospodarstwa rolnego i podmiotu zobowiązanego do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców i innych podmiotów, które mogą znaleźć się w takiej sytuacji”.

Kolejno, Rada w § 7 pkt 2 Programu postanowiła, że obowiązkowa sterylizacja albo kastracja zwierząt w Schronisku dla zwierząt realizowana może być także przez organizacje pozarządowe poprzez realizację zadań publicznych obejmujących zabiegi sterylizacji i kastracji zwierząt bezdomnych i kotów wolno żyjących z terenu Gminy Nurzec-Stacja. Zapis ten stanowi naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, który wprost wskazuje, że Program obejmuje m.in. „obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt”. Zlecenie sterylizacji albo kastracji zwierząt innym podmiotom niż schronisko stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

Obowiązkiem Rady Gminy Nurzec - Stacja było wskazanie w przedmiotowej uchwale konkretnego gospodarstwa rolnego z podaniem jego adresu, natomiast Rada w uchwale postanowiła jedynie, że: „§ 10. Na gospodarstwo rolne zapewniające miejsca dla zwierząt gospodarskich w 2024 r. wskazuje się gospodarstwo z którym Wójt Gminy Nurzec - Stacja zawrze stosowne porozumienie w celu właściwej opieki.”.

Obowiązek wskazania konkretnego gospodarstwa znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 156/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym Sąd stwierdził, że termin "wskazanie gospodarstwa rolnego" jest jednoznaczny. Chodzi w nim o określenie w uchwale, jakie konkretne gospodarstwo rolne będzie przyjmowało zwierzęta gospodarskie porzucone czy zagubione. Dodatkowo, podkreślić należy, iż w załączniku nr 1 do niniejszego Programu, dotyczącego podziału środków finansowych na poszczególne zadania ujęte w formie tabelarycznej, Rada Gminy Nurzec – Stacja wprost podaje, iż „gospodarstwo rolne – nie zostało wyłonione”.

Kolejno w § 11 uchwały rada zdecydowała, że: „Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych udziałem zwierząt realizują:

1) Wójt Gminy poprzez zawieranie umów z zakładami leczniczymi dla zwierząt w zakresie opieki weterynaryjnej udzielanej zwierzętom bezdomnym i kotom wolno żyjącym, na terenie wyznaczonym administracyjnymi granicami gminy Nurzec – Stacja;

2) Schronisko poprzez zapewnienie dalszej opieki weterynaryjnej.

Powyższy zapis uchwały stanowi naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, zgodnie z którym przedmiotowa uchwała powinna obejmować zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Rada Gminy dokonała nieuprawnionej modyfikacji zapisów ustawowych ograniczając zapewnienie opieki weterynaryjnej jedynie do zwierząt bezdomnych i kotów wolno żyjących.

Co więcej, zgodnie z art. 11a ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt tylko realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Tym samym zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej, w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, realizowanej przez schronisko dla zwierząt jest niezgodne z ww. przepisem ustawy i stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

Jednocześnie należy zauważyć, że zgodnie 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).

Tymczasem w załączniku Nr 1 do przedmiotowego programu Rada Gminy Nurzec - Stacja nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla wielu zadań nie jest czytelne dla przeciętnego 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.

Organ nadzoru dodatkowo zwraca uwagę, że wskazanie wyłonionego schroniska dla zwierząt bezdomnych oraz gabinetu weterynarii zapewniającego całodobową opiekę weterynaryjną jedynie w Załączniku Nr 1 do Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały, a nie w treści Programu, negatywnie wpływa na czytelność i przejrzystość ww. niezbędnych elementów uchwały.

Oceniając wyżej wymienione 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