



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 26 kwietnia 2023 r.

Poz. 2293

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.151.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 24 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 XLV/254/2023 z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lelkowo w 2023 roku

Uzasadnienie

W załączniku do uchwały, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Lelkowo, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2022 r. poz. 572, z późn. zm.) przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lelkowo w 2023 roku, zwany dalej programem.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu, za pośrednictwem platformy ePuap, w dniu 31 marca 2023 r.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, zwanej dalej "ustawą", rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 (tj. obowiązek zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania), określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W art. 11a ust. 2 ustawy zawarty został katalog zagadnień, które rada gminy, podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, powinna szczegółowo określić w tym programie. Zgodnie z powołanym przepisem, 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.

Przedmiotowy program może także obejmować "plan znakowania zwierząt w gminie" (ust. 3) oraz "plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają" (ust. 3a). Ponadto, stosownie do treści art. 11a ust. 5 ustawy,

program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt musi formułować postanowienia w granicach upoważnienia ustawowego, regulując kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Podkreślić w tym miejscu należy, że obligatoryjnymi elementami programu są elementy wprost wyszczególnione przez ustawodawcę w 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 uregulowana przez uprawniony organ wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, przy czym uregulowanie to powinno być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie tego obowiązku musi natomiast skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ponadto powodem stwierdzenia nieważności uchwały są jej postanowienia podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie (por. wyrok WSA w Gdańsku z 6 marca 2019 r., II SA/Gd 787/18; CBOSA).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że Rada Gminy Lelkowo nie uregulowała w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień wymaganych przez ustawodawcę.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi sposób realizacji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 11a ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 3 ustawy, tj. obowiązku unormowania w przedmiotowym programie kwestii odławiania bezdomnych zwierząt. W odniesieniu do tego zagadnienia Rada Gminy Lelkowo w § 3 programu ustaliła następujące zasady: „Odławianie bezdomnych zwierząt z terenu Gminy realizowane będzie przez pracowników lub wolontariuszy organizacji społecznych zajmujących się ochroną zwierząt” (pkt 1), „Podmioty wymienione w § 4 ust. 1 odławiając zwierzęta zobowiązane są używać do tego urządzeń i środków, które nie stwarzają zagrożenia dla życia, zdrowia oraz nie zadają cierpienia odławianym zwierzętom” (pkt 4). Zauważyć należy, że Rada nie wskazała konkretnego podmiotu, który będzie realizować to zadanie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 30 lipca 2019 r., wyjaśnił, że: w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na wykonawczy, konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i stąd też 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. wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1667/11)". Stanowisko to należy przyjąć także w odniesieniu do obowiązku wskazania w przedmiotowym programie konkretnego podmiotu, któremu gmina powierza realizację zadania w zakresie odławiania bezdomnych zwierząt (por. wyrok WSA w Krakowie z 11 kwietnia 2018 r., II SA/Kr 173/18). Jest to niezbędne dla wypełnienia normy kompetencyjnej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy. Ponadto zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U. Nr 116, poz. 753), organ gminy może zawrzeć umowę na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych z podmiotem prowadzącym schronisko lub przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (...). Wedle zaś § 5 ust. 2 wyżej wskazanego rozporządzenia, Umowa, o której mowa w ust. 1, powinna zawierać w szczególności:

- 1) wskazanie urządzeń i środków, przy których pomocy zwierzęta będą wyłapywane,
- 2) określenie środków do przewozu zwierząt,
- 3) zapewnienie, w razie potrzeby, pomocy lekarsko-weterynaryjnej,
- 4) wskazanie miejsca przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska.

W świetle powyższego, cytowanych przepisów ocenianego Programu nie sposób uznać za prawidłową realizację kompetencji przyznanych radzie gminy mocą art. 11 ust. 1 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy. Rada, wprowadzając powyższe postanowienia do programu, po pierwsze naruszyła ww. cyt. przepisy rozporządzenia ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, po drugie nie wskazując konkretnego podmiotu realizującego odławianie bezdomnych zwierząt, nie wyczerpała zakresu upoważnienia wynikającego z omawianych przepisów ustawy, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym i przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że postanowienie § 3 ust. 4 programu, powinno zostać wyeliminowane z obrotu prawnego również z tego powodu, że stanowi niedopuszczalne powtórzenie

i modyfikację materii uregulowanej w § 7 rozporządzenia w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt, stanowiącego, że używane przy wyłapywaniu zwierząt bezdomnych urządzenia i środki nie mogą stwarzać zagrożenia dla ich życia i zdrowia ani zadawać im cierpienia. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że materia uregulowana wydanym aktem normatywnym powinna wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nie mogą wykroczyć poza zakres delegacji ustawowej, ani tym bardziej modyfikować treści hierarchicznie wyższych aktów.

Za istotne naruszenie prawa należy również uznać wprowadzanie w § 1 programu definicji pojęć: „kota wolno żyjącego”, „sterylizacji i kastracji”, czy też „właściciela”. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalił się pogląd, że w ramach delegacji ustawowej do podjęcia aktu prawa miejscowego brak jest upoważnienia do formułowania przez radę gminy jakichkolwiek definicji określonych pojęć. Dotyczy to nie tylko pojęć użytych wyłącznie w danym akcie, lecz również ustalenia znaczenia pojęć ustawowych - zawartych w ustawie upoważniającej i innych ustawach. Rada gminy nie została bowiem uprawniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się ustawodawca. A *minor ad maius* niedopuszczalne jest również dokonywanie zmian w definicjach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny, niż uczynił to ustawodawca (zob. wyroki NSA: z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. II OSK 2058/11; z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. II OSK 1256/09, baza CBOSA).

W ocenie organu nadzoru, w sposób istotny prawo naruszają postanowienia § 3 ust. 3 programu, stanowiący, że „zgłoszenia o zwierzętach, co do których istnieje przypuszczenie, że są bezdomne przyjmowane są przez pracowników Urzędu” i § 6 ust. 2 pkt 1 programu, w którym, wśród kosztów programu nie wyodrębniono zadania odławiania bezdomnych zwierząt.

Odnosnie treści postanowienia § 3 ust. 3 programu, należy wskazać, że organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do określenia sposobu wykonania uchwały. Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie wójt, gdyż zgodnie z treścią art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Z kolei według ustawy o samorządzie gminnym wójt jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym *pracowników* urzędu. Wymaga podkreślenia, że podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy i powierzenie jej wykonania wójtowi otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Zatem to Wójt jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia pracownikom urzędu realizacji, czy koordynacji zadań programu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 1071/19, publ. CBOSA).

Odnosząc się do postanowień § 6 ust. 2 programu, należy wskazać, że zgodnie z orzecznictwem sądowo-administracyjnym, użyte przez ustawodawcę w art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, określenie "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 (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2023 r. sygn. akt II SA/OL 166/2023). Oznacza to konieczność wskazania puli środków przeznaczonych na realizację zadania polegającego na odławianiu bezdomnych zwierząt, tym bardziej, że jak wynika z innych postanowień programu, zadanie to nie zostało powierzone schronisku, jak inne zadania wymienione w § 6 ust. 2 pkt 1 programu.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki