



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 29 kwietnia 2024 r.

Poz. 2304

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.104.2024 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 25 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 XLIV/257/24 Rady Gminy Grodzisk z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Grodzisk na rok 2024”.

UZASADNIENIE

W dniu 25 marca 2024 r. Rada Gminy Grodzisk podjęła uchwałę Nr XLIV/257/24 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Grodzisk na rok 2024”, dalej jako „uchwała” lub „Program”. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 28 marca 2024 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności. Analiza treści wykazała istotne naruszenie prawa, w związku z czym w dniu 24 kwietnia 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze.

Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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 organowi nadzoru.

Jak stanowi art. 11 ust. 1, w związku z art. 11a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r., poz. 1580 z późn. zm.) dalej jako „ustawa”, zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Wypełniając powyższy obowiązek rada gminy co roku, w terminie do dnia 31 marca określa program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program ten 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.

Należy podkreślić, iż z ustawowego sformułowania „program (...) obejmuje w szczególności: (...)” nie można wyprowadzać wniosku o całkowicie fakultatywnym zakresie jego regulacji. Zakres swobody Rady Gminy w tym przypadku nie oznacza możliwości odstąpienia od uregulowania spraw, które powinny być określone w programie, lecz zobowiązuje do dokładnego określenia w nim wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt musi więc 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 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, 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 dnia 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).

Bezspornie uchwała podejmowana na podstawie upoważnienia ustawowego przyznanego Radzie Gminy w art. 11a ust. 1 ustawy stanowi akt prawa miejscowego, a w konsekwencji odnoszą się do niej i muszą być spełnione wymogi obowiązujące dla tej kategorii aktów prawnych. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Przechodząc do analizy przedmiotowego aktu, w pierwszej kolejności wskazać należy na postanowienia **§ 1 ust. 5-9 oraz § 5 ust. 4** załącznika do uchwały, w których organ stanowiący Gminy Grodzisk wprowadził własny słowniczek pojęć. Należy przy tym zauważyć, że przepis kompetencyjny nie upoważnia Rady do definiowania pojęć, które zdefiniowane zostały już przez samego ustawodawcę w art. 4 pkt 2, 16, 17, 18, 21 ustawy. Tym samym, słowniczek pojęć zamieszczony w ww. postanowieniach Programu wykracza poza delegację wynikającą z art. 11a ust. 1. Dodatkowo wskazać należy, że pojęcia zawarte w uchwale stanowią nieuprawnioną modyfikację pojęć określonych przez ustawodawcę.

Powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy miejscowe jest niezgodne z zasadami poprawnej legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Sądy administracyjne wielokrotnie podkreślały, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, ONSA rok 1993, nr 2, poz. 44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS rok 2000, nr 1, poz. 17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

Za naruszające przepisy prawa w sposób istotny należy także uznać **§ 2 ust. 1 i § 2 ust. 2 pkt 1, 9 oraz § 5 ust. 2 Programu** stanowiące, że: *Koordynatorem Programu jest Wójt za pośrednictwem Referatu Gospodarczego Urzędu Gminy Grodzisk; Realizatorami programu są: Wójt Gminy Grodzisk za pośrednictwem Referatu Gospodarczego Urzędu Gminy Grodzisk, Służby porządkowe: Posterunek Policji w Grodzisku, OSP w Grodzisku; Bezdomne zwierzęta będą wylapywane przez uprawnioną osobę wyznaczoną przez Schronisko dla zwierząt, po otrzymaniu zgłoszenia od pracownika Urzędu Gminy Grodzisk mieszczącego się przy ul. 1 Maja 6, 17-315 Grodzisk.*

Należy zauważyć, że organ stanowiący gminy nie został upoważniony do nakładania obowiązków i zadań na pracowników zatrudnionych w strukturach urzędu gminy, ani na podmioty zewnętrzne. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 1-5 ustawy o samorządzie gminnym, wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu wykonującym uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu, jak również organem właściwym do nadania w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy. W związku z tym osoby zatrudnione w urzędzie podlegają zwierzchnictwu służbowemu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który jako pracodawca wykonuje czynności w sprawach z zakresu pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy. Zatem wyłącznie wójt jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu, może decydować o zakresie obowiązków pracowników urzędu i organizować pracę poszczególnych wydziałów czy referatów.

Z kolei zakres działań np. Policji, określa m.in. ustawa o policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz. U. 2024 poz. 145), która w art. 14 ust. 2 wskazuje, że Policja wykonuje również czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach. Tymczasem przepisy ustawy o ochronie zwierząt, w oparciu o które została podjęta niniejsza uchwała, nie przewidują możliwości realizacji przez Policję czy OSP zadań w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt. Podsumowując, takie działanie Rady Gminy stanowi istotne naruszenie przepisu art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, który nie upoważnia Rady Gminy, mimo wprowadzenia przez ustawodawcę katalogu otwartego co do przedmiotu regulacji, do nakładania obowiązków na inne niż gmina podmioty.

Kolejnym naruszeniem prawa, w ocenie organu nadzoru, stanowią postanowienia Programu prezentowane w § 2 ust. 2 pkt 4, 5. Lokalny prawodawca wskazał w nich gabinety weterynaryjne świadczące bliżej nieokreślone usługi weterynaryjne tj. § 2 ust. 2 pkt 4 Programu odnosi się do trzech gabinetów wskazanych wprost (z podaniem nazwy i adresu placówki), z kolei § 2 ust. 5 odnosi się do innych *lecznic i gabinetów weterynaryjnych*, które również mają świadczyć bliżej nieokreślone usługi weterynaryjne. Podkreślić również należy, że wszystkie podmioty (te wskazane konkretnie i te niezidentyfikowane) realizować będą *możliwość odpłatnego zapewnienia leczenia i tymczasowego pobytu w Gabinetach Weterynaryjnym zwierzętom (psom i kotom), których właścicielami są mieszkańcy gminy Grodzisk (...)*. Tak przyjęte regulacje wskazują na objęcie Programem zwierząt posiadających właściciela/opiekuna, co przeczy zasadzie określonej w art. 11 ust. 1 ustawy – zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin.

Dodatkowo wskazać należy, że ww. regulacje rażąco naruszają przyjętą w tym zakresie linię orzeczniczą sądów administracyjnych.

Jak słusznie wskazał WSA w Łodzi w wyroku z dnia 24 maja 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 100/23 „program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt musi mieć charakter wykonawczy, konkretny oraz być dostosowany do warunków lokalnych. Do takich konkluzji prowadzi celowościowa wykładnia art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, która każe brać pod uwagę potrzebę należytej i rzeczywistej ochrony zwierząt oraz periodyczny charakter programu. **Wykonawczy charakter programu nie zostanie zachowany, jeżeli nie określi się w nim sposobu postępowania w ramach realizacji poszczególnych zadań**, jeżeli pominięto w nim wskazanie konkretnych podmiotów realizujących objęte programem zadania lub nie wskaże się konkretnych środków finansowych i sposobu ich wydatkowania na poszczególne zadania wskazane w programie. Ustalenie w programie danych jego wykonawców, podmiotów zobowiązanych do wykonywania poszczególnych czynności, ma istotne znaczenie, ponieważ stanowi o faktycznym zabezpieczeniu przez radę gminy wykonania poszczególnych, zleconych przez ustawodawcę zadań. Spełnia ustawowy cel dążenia do zapewnienia rzeczywistej, a nie pozorowanej opieki nad zwierzętami i zapobiegania ich bezdomności na terenie danej gminy. Niewskazanie czy nieprecyzyjne określenie danych konkretnych podmiotów realizujących program pozbawia wydany akt prawa miejscowego w tym zakresie charakteru wykonawczego i konkretnego, a konsekwencji uniemożliwia w praktyce skuteczną realizację zadań ustawowych, znajdujących konkretyzację w programie (por. wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 16 października 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 605/19, WSA w Warszawie z 26 lutego 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 886/19)”.

Na wykonawczy, precyzyjny charakter Programu oraz konieczność jednoznacznego i konkretnego określenia sposobu jego realizacji, a także wskazania w sposób niebudzący wątpliwości podmiotów realizujących poszczególne jego zadania wskazywał również NSA, chociażby w wyrokach: I OSK 108/22 z dnia 9 marca 2023 r.; I OSK 95/22 z dnia 24 lutego 2023 r.; II OSK 1667/11 z dnia 27 października 2011 r.

Uwagę organu nadzoru zwraca również § 2 ust. 2 pkt 6 i § 10 ust. 6 Programu, w którym Rada Gminy Grodzisk wskazała podmiot świadczący usługi odbioru, transportu i unieszkodliwienia zwłok bezdomnych zwierząt domowych, dzikich, oraz ich części z miejsc publicznych, dróg, itp. oraz zastrzegła, że zwłoki uspionych zwierząt muszą być odpowiednio zabezpieczone do czasu zabrania ich przez firmę specjalistyczną, z którą Gmina ma podpisaną stosowną umowę na utylizację.

Powyższe, w ocenie organu nadzoru, podjęte zostało poza zakresem delegacji ustawowej z art. 11a ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 2 ustawy. 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 Grodzisk 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 w ramach Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie ma żadnego uzasadnienia prawnego.

Kolejno podnieść należy brak spójności zapisów **§ 4 pkt 7 i § 12 Programu**, co w konsekwencji powodować może trudności i rozbieżności interpretacyjne. Jak wskazuje organ stanowiący Gminy Grodzisk w § 4 pkt 7 - realizacja Programu obejmuje zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem „zwierząt bezdomnych, gospodarskich i wolno-żyjących (dzikich)”. Z § 12 Programu wynika natomiast, że Gmina zapewnia całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt poprzez umowę zawartą z lekarzem weterynarii, nie odnosząc się już do konkretnej kategorii. Ponadto w uchwale nie wskazano lekarza weterynarii, który takie usługi świadczy. Odniesiono się jedynie do zawartej umowy na takie usługi.

WSA w Białymstoku w wyroku II SA/Bk 468/23 z dnia 25 lipca 2023 r. wskazał: „Należy zgodzić się z Wojewodą, że w przedmiotowej sprawie organ uchwałodawczy gminy nie wskazał konkretnego lekarza (przychodni weterynaryjnej, gabinetu weterynaryjnego, ani innego podmiotu świadczącego usługi weterynaryjne), który będzie zapewniał całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Uchwała nie realizuje zatem precyzyjnie zakresu delegacji sformułowanego w art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. Rada gminy powinna każdorazowo w treści przyjmowanego programu wskazać jednoznacznie podmiot (lekarza weterynarii, gabinet), któremu powierza realizację zadań przewidzianych w ww. przepisie. Wypełnienia delegacji ustawowej nie może stanowić wskazanie jakiegokolwiek podmiotu zobowiązanego do zapewnienia opieki w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Skoro program ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się dowiedzieć z niego, kto na terenie gminy jest podmiotem zobowiązanym do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, to odnalezienie tej informacji staje się niemożliwe, gdy kwestia ta nie jest wprost wskazana w programie”.

Nie sposób zgodzić się także z treścią **§ 6 ust. 1 pkt 5 Programu**, w którym przyjęto, że *wynagrodzenie za odłowienie i utrzymanie zwierzęcia w Schronisku uwzględnia koszt świadczenia usług weterynaryjnych jak: sterylizacja, kastracja, potrzebne szczepienia.*

Analiza Programu prowadzi do wniosku, iż usługę odłowu zwierząt realizuje inny podmiot aniżeli schronisko (§ 2 ust. 2 pkt 2-3 załącznika do uchwały). Dodatkowo w § 15 Programu nie wskazano wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadania jakim jest obowiązkowa sterylizacja lub kastracja w schronisku. „Pominięcie określenia konkretnej wysokości środków przeznaczonych na realizację (sfinansowanie) poszczególnych celów wskazanych w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy oznacza brak wskazania sposobu wydatkowania tych środków na realizację tego programu co stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte programem ma zasadnicze znaczenie dla realizacji programu” (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 października 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 471/22).

Zdaniem organu nadzoru wadliwie prawnie są także postanowienia **§ 6 ust. 1 pkt 7 oraz § 8 Programu** tj. regulacje poświęcone poszukiwaniu nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt, które to zadanie realizować będzie schronisko, Urząd Gminy Grodzisk oraz odbywać się będzie poprzez współpracę z organizacjami społecznymi i osobami fizycznymi, których statutowym celem działania jest ochrona i niesienie pomocy zwierzętom. Z tak przyjętych regulacji nie wynika żaden sposób realizacji niniejszego programowego zadania. Rada ograniczyła się jedynie do twierdzenia „*Schronisko ma za zadanie dla odłowionych i umieszczonych w Schronisku bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Grodzisk prowadzić działania zmierzające do pozyskiwania nowych właścicieli, oddawania do adopcji osobom zainteresowanym i zdolnym zapewnić im należyte warunki bytowania*”. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 1 kwietnia 2022 r., sygn. akt I OSK 215/22 „W ramach regulacji z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt nie jest możliwe wymienienie wszystkich form, przy wykorzystaniu których takie działania będą podejmowane. 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”. W ocenie organu nadzoru zadanie poszukiwania nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt w gminie Grodzisk nie zawiera nawet minimum, na które wskazuje ww. sąd.

Zdaniem organu nadzoru regulacja **§ 7 ust. 1 pkt 3 Programu**, stanowi ograniczenie gatunkowe zwierząt. W myśl definicji zaczerpniętej ze słownika języka polskiego, dostępnego pod adresem: <https://sjp.pwn.pl/> „szczenię” to młody pies, wilk, lis, borsuk itp. Natomiast definicja wskazana przez ustawodawcę w art. 4 pkt 16 i 17 dotycząca zwierząt bezdomnych i zwierząt domowych nie odnosi się do wybranego gatunku zwierząt. A zatem Rada Gminy Grodzisk dokonała w tym przypadku zawężenia gatunkowego, powodując tym samym nieuregulowany stosunek prawny do innych gatunków zwierząt domowych trafiających do schroniska.

Organ nadzoru kwestionuje również postanowienia zawarte w **§ 10 ust. 3, 5 Programu**. Rada przyjęła, iż „*zabiegi uspienia przeprowadza wyłącznie lekarz weterynarii, z którym Gmina zawarła umowę na świadczenie usług w tym zakresie oraz, że Gmina może przekazać zadania z zakresu usypiania ślepych miotów Schronisku, z którym ma podpisaną umowę*”.

Powyższa regulacja nie wskazuje konkretnego podmiotu, który będzie realizował to zadanie. W domyśle mogą być to podmioty wskazane w § 2 ust. 2 pkt 4-5 Programu, jednak oprócz wskazanych konkretnie podmiotów (z nazwy i wskazaniem adresu), wskazano również na podmioty określone jako *inne lecznice i gabinety weterynaryjne* – nie zdefiniowane w Programie. Niedopuszczalnym jest także przyjęcie w akcie prawa miejscowego, jakim jest analizowany Program, że „*Gmina może przekazać zadania z zakresu usypiania ślepych miotów Schronisku, z którym ma podpisaną umowę*”. Bowiem z normy tej nie wynika, czy zadanie to będzie realizowane przez Schronisko, czy jedynie Gmina przewiduje taką możliwość. Nie sposób też rozwiązać tych wątpliwości analizując § 15 Programu, bowiem wskazana tam pula środków na przedmiotowe zadanie opiewa na jedną kwotę bez przypisania jej do konkretnego podmiotu.

Podkreślenia wymaga, iż z art. 11a ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt wynika, że schronisko może realizować zadania wyszczególnione w art. 11a ust. 2 pkt 3-6 tej ustawy, nie zwalnia to jednak Rady z obowiązku zdefiniowania wszystkich zadań wykonywanych w ramach Programu oraz określenia puli środków na realizację każdego z nich (vide: wyrok WSA w Kielcach z dnia 24 stycznia 2024 r. sygn. akt II SA/Ke 725/23).

Za przekroczenie delegacji ustawowej należy również uznać postanowienia dotyczące wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich określone w **§ 11 Programu**, które odnoszą się do interwencyjnego odbioru niehumanitarnie traktowanych zwierząt gospodarskich.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja 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. Regulowanie natomiast w przedmiotowym Programie kwestii dotyczących gospodarstwa rolnego w związku z odebranymi zwierzętami gospodarskimi na mocy decyzji, 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. Za przekroczenie delegacji ustawowej z art. 11a ust. 1 i 2 ustawy należy uznać również regulowanie rozliczeń kosztów związanych z sytuacją opieki nad tymi zwierzętami, czy kosztami transportu zwierzęcia. Materia ta stanowi regulację przewidzianą dla Kodeksu Cywilnego.

Na dezaprobatę zasługują również postanowienia **§ 13 ust. 2-5 Programu**, w których Rada wyjaśnia na czym polegają zabiegi odrobaczania, odpchlenia, szczepień ochronnych i chipowania. W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy mają charakter wyłącznie informacyjny. Nie stanowią norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, które mogłyby dokonywać władczej ingerencji w sferę wolności obywateli. Informacje takie, zdaniem organu nadzoru, nie powinny znajdować się w akcie prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 sierpnia 2019 r. sygn. akt II SA/Gd 217/19).

Zwrócenia uwagi wymaga także **§ 13 ust. 1 i 6 Programu**. Przyjęte normy są ze sobą niespójne. Nie można jednoznacznie stwierdzić kto dokona zakupu karmy: lekarz weterynarii czy Urząd Gminy. Ponadto w rozdziale 13 Programu – w części dotyczącej finansowania, nie przewidziano środków na ten cel. Podkreślić po raz kolejny należy, że na podstawie art. 11a ust. 5 ustawy, lokalny prawodawca zobowiązany został nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu, ale także do określenia sposobu ich wydatkowania. Rada zobowiązana jest do wskazania jaka konkretna kwota przeznaczona będzie na każde z poszczególnych zadań i czy w konsekwencji każde z tych zadań będzie finansowane, a nie pozostanie jedynie fikcją.

Wątpliwości interpretacyjne budzi również regulacja wskazana w **§ 14 ust. 1 Programu**: „*Gmina umożliwi pokrycie kosztów zabiegu sterylizacji lub kastracji zwierząt w szczególności mieszkańcom, których nie stać na pokrycie kosztów tego typu zabiegów*”.

W ocenie organu nadzoru zadanie to jest bardzo uznaniowe, subiektywne. Organ, któremu powierzono wykonanie uchwały, dysponowałby bowiem w każdym przypadku dużą swobodą interpretacyjną i luzem decyzyjnym. Zdaniem organu nadzoru regulacja ta stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP).

Mając na względzie całokształt przedstawionych naruszeń, istnieje konieczność stwierdzenia nieważności 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