



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 28 czerwca 2024 r.

Poz. 3232

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.125.2024 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 28 czerwca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/8/2024 Rady Gminy Kołaki Kościelne z dnia 3 czerwca 2024 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kołaki Kościelne.

UZASADNIENIE

W dniu 3 czerwca 2024 r. Rada Gminy Kołaki Kościelne podjęła uchwałę Nr II/8/2024 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kołaki Kościelne. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 4 czerwca 2024 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym w dniu 21 czerwca 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze celem wyeliminowania uchwały z porządku prawnego.

Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 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.

Mocą 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. materię, 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 tej 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 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 przedmiotowej uchwały, w pierwszej kolejności wskazać należy na definicję „zwierząt bezdomnych”, zawartej w art. 4 pkt 16 powoływanej ustawy - rozumie się przez 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.

Wskazana regulacja 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.

Tym samym zapisy analizowanej uchwały pozostają w tym zakresie wewnątrznie sprzeczne. Z jednej strony wskazują, że Program ma zastosowanie do **wszystkich bezdomnych zwierząt domowych i gospodarskich** (§ 1 ust. 1 Programu), z drugiej zaś strony poszczególne zadania tj.: zapewnienie miejsca bezdomnym zwierzętom w schronisku, ich odławianie, wykonywanie zabiegów sterylizacji albo kastracji zwierząt, poszukiwania właścicieli - prowadzone będą w szczególności w stosunku do jednego gatunku zwierząt bezdomnych - **psów** (§ 4 ust. 2 Programu).

Przyjęta w ten sposób regulacja prowadzi do wniosku, że Gmina Kołaki Kościelne nie realizuje w pełni upoważnienia ustawowego udzielonego mocą art. 11a ust. 1 ustawy. Zapisy § 4 ust. 2 Programu dotyczą w głównej mierze bezdomnych psów, pomijając tym samym inne zwierzęta, które z różnych przyczyn stały się bezdomne. Warto w tym miejscu podkreślić, że postanowienia ustawy dotyczą pojęcia bezdomnych zwierząt, a zatem szerszej kategorii niż zastosowana przez uchwałodawcę (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 20 marca 2024 r. sygn. akt II SA/Ke 71/24).

Uwagę organu nadzoru zwraca także regulacja § 5 Programu, w którym Rada Gminy Kołaki Kościelne przyjęła: *Zostaje wskazane przez Wójta Gminy Kołaki Kościelne gospodarstwo rolne: znajdujące się przy ul. Piaskowej 5, 18-315 Kołaki Kościelne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, czasowo odebranych właścicielom lub opiekunom na podstawie decyzji Wójta.*

W ocenie organu nadzoru powyższe unormowanie przyjęte zostało z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Z treści art. 11a ust. 1 i ust. 2 pkt 7 ustawy wprost wynika bowiem, że wskazanie gospodarstwa rolnego winno nastąpić w Programie przez Radę Gminy, a nie przez Wójta. To Rada Gminy winna dokładnie określić do jakich miejsc podmioty zajmujące się wyłapywaniem bezdomnych zwierząt będą mogły je wywozić i jakie podmioty będą dokonywały dalszych czynności z tymi zwierzętami.

Regulacja przyjęta przez Radę w § 5 Programu dotyczy sytuacji, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy. Ustawodawca określił w tej normie prawnej kompetencje Wójta, tj. udzielił organowi wykonawczemu upoważnienia do czasowego odebrania właścicielowi lub opiekunowi zwierzęcia na mocy decyzji i przekazania go do gospodarstwa rolnego (wskazanego przez Wójta), jeżeli jest to zwierzę gospodarskie. A zatem wskazanie gospodarstwa rolnego przez Wójta przewidziane jest w przypadkach związanych ze znęcaniem się nad zwierzęciem gospodarskim, a nie w sytuacji wskazania gospodarstwa rolnego, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy.

W ocenie organu nadzoru wątpliwości interpretacyjne budzi również zapis § 6 ust. 2 Programu. Rada wskazując podmiot, który zapewnia całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, zastrzegła jednocześnie, że zapewnienie tej opieki będzie sprawowane poprzez udzielanie doraźnych zleceń temu podmiotowi, który z kolei realizuje je w miarę możliwości personalnych oraz technicznych.

Wskazać należy, że ratio legis przepisu art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt jest takie, aby każde poszkodowane zwierzę znalazło natychmiastową pomoc lekarską, bez zbędnej zwłoki (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r. sygn. akt II OSK 1503/17). Powyższe należy wnioskować także z treści art. 1 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym „Zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę”.

Z regulacji przyjętej przez Radę Gminy Kołaki Kościelne nie sposób wywieść czy taka opieka zostanie rzeczywiście zapewniona w sytuacji zdarzenia drogowego z udziałem zwierząt. Zapewnienie opieki zwierzętom poszkodowanym z zastrzeżeniem „w miarę możliwości personalnych oraz technicznych” budzi wątpliwość, czy w danym przypadku pomoc ta faktycznie może zostać udzielona.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Jej zapisy powinny być zredagowane w sposób jasny, precyzyjny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Przepis prawa miejscowego musi być tak skonstruowany, by dla przeciętnego adresata był zrozumiały, tzn. by adresat jej przepisów nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować.

Niedopuszczalne, w ocenie organu nadzoru, jest również regulacja przyjęta w § 7 Programu dotycząca założenia w budżecie gminy łącznej kwoty na realizację zadań objętych Programem, co jest niezgodne z art. 11a ust. 5 ustawy. Ustawodawca zastrzegł bowiem, że Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym: „Lokalny prawodawca zobowiązany został przepisem art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań programu, ale także do określenia konkretnego sposobu ich wydatkowania. Użyte przez ustawodawcę 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. 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. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu.” – wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2023 r. sygn. akt I OSK 1321/22 (por. także wyroki: NSA z dnia 13 kwietnia 2023 r. sygn. akt I OSK 2341/22; NSA z dnia 22 września 2020 r. sygn. akt II OSK 1087/20; NSA z dnia 24 września 2019 r. sygn. akt II OSK 2350/18).

Podzielając powyższe poglądy, organ nadzoru stwierdza, że oceniana uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 5 ustawy poprzez pominięcie w jej treści wskazania wysokości środków przeznaczonych na realizację wyszczególnionych celów (zadań) programu. Zaplanowanie łącznej kwoty na omawiane w Programie zadania, nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Ponadto przyjęć należy, że Rada pozostawiła organowi wykonawczemu gminy i innym podmiotom współdziałającym w wykonywaniu uchwały (np. prowadzącemu schronisko) swobodę w zakresie sposobu wydatkowania tych środków, co nie znajduje uzasadnienia w treści art. 11a ust. 5 ustawy, pozostając z tym przepisem w istotnej sprzeczności.

Mając na uwadze przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym argumentację, uznać należy, że zachodzi konieczność wyeliminowania przedmiotowej uchwały z porządku prawnego 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