



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 30 stycznia 2024 r.

Poz. 632

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK.4131.31.2024.PB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 25 stycznia 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 LXXII/560/23 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 27 grudnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Bielsk Podlaski w 2024 r.

UZASADNIENIE

W dniu 27 grudnia 2023 r. Rada Miasta Bielsk Podlaski podjęła uchwałę nr LXXII/560/23 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Bielsk Podlaski w 2024 r. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 29 grudnia 2023 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 23 stycznia 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w celu wyeliminowania wadliwych zapisów uchwały.

Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 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.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że ze sformułowania „program (...) obejmuje w szczególności: (...)” nie można wyprowadzać wniosku o 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 ma na celu zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie. W myśl definicji „zwierząt bezdomnych”, zawartej w art. 4 pkt 16 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.

Powyższa 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.

Tymczasem zapisy analizowanej uchwały pozostają w tym zakresie sprzeczne, bowiem niektóre z nich odnoszą się do wszystkich zwierząt, inne zaś jedynie do konkretnych gatunków: pies lub kot. Przytoczyć w tym miejscu warto § 1 uchwały, w którym Rada przyjmuje Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Bielsk Podlaski, a w § 4 wskazuje, że większość działań określonych w Programie dotyczy bezdomnych psów i kotów oraz kotów wolno żyjących. Następnie w § 9, 11, 12, 13, 15 itd. przypisuje zadania wynikające z ustawy do konkretnego gatunku zwierząt. Z kolei np. w § 6 ust. 2 czy w § 10 ust. 2 odnosi się do ogółu zwierząt bezdomnych. Zapisy uchwały pod tym względem są bardzo chaotyczne i trudne do jednoznacznej interpretacji.

W § 10 ust. 4 pkt 3 Programu przyjęto, że obligatoryjne wykonywanie zabiegów sterylizacji lub kastracji, znakowanie zwierząt w schronisku, usypianie ślepych miotów psów lub kotów będzie dotyczyło sytuacji, gdy odłowiona z terenu miasta samica urodzi je w schronisku.

Ograniczenie gatunkowe, które wprowadził organ stanowiący w ocenie organu nadzoru nie znajduje uzasadnionych podstaw. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 10 lutego 2023 r. sygn. akt II SA/Łd 1002/22 stwierdził, że: *w orzecznictwie nie pozostawia się wątpliwości co do tego, że działający w ramach delegacji ustawowej lokalny prawodawca nie jest upoważniony do wprowadzania takiego ograniczenia. Skoro bowiem stosownie do art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z., program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje usypianie ślepych miotów zwierząt a jednocześnie ustawa nie określa jakich gatunków zwierząt usypianie ma dotyczyć, to ograniczenie w programie zabiegów usypiania ślepych miotów jedynie do psów i kotów, pozostaje w sprzeczności z delegacją ustawową z art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. (por. np. wyrok WSA w Krakowie z 21 października 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 910/21).*

Powyższe jednoznacznie wskazuje, że organ stanowiący nie został upoważniony do zawężania punktów Programu do gatunku zwierząt jakimi są psy i koty. Podkreślić przy tym trzeba, że zgodność z prawem aktu wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego polega na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia bez możliwości wybiórczego, czy też częściowego stosowania przepisu. Jeżeli uchwała nie zawiera przewidzianych w ustawie elementów, nie reguluje ich wszystkich pomimo, że z woli ustawodawcy kwestia ta przekazana została do właściwości rady gminy, to brak regulacji w tym zakresie oznacza, iż podjęty akt nie wyczerpuje ustawowego upoważnienia.

Zwrócić należy także uwagę, że ustawa o ochronie zwierząt nie przewiduje usypiania ślepych miotów w zależności od konkretnej sytuacji. We wskazanym wyżej § 10 ust. 4 pkt 3 Programu przyjęto, że usypianie w schronisku ślepych miotów psów lub kotów będzie dotyczyło sytuacji, gdy odłowiona z terenu miasta samica urodzi je w schronisku.

W ocenie organu nadzoru powyższe przyjęte zostało bez podstawy prawnej. Usypianie ślepych miotów, to obligatoryjny element programu opieki nad zwierzętami, który podejmuje Rada. Zgodnie z art. 11a ust. 4 ustawy, zadanie to może być powierzone podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Z żadnego jednak przepisu prawa nie wynika jednak, by usypianie ślepych miotów uzależnione było od sytuacji, gdy odłowiona z terenu miasta samica urodzi je w schronisku.

Podobnie wadliwym przepisem jest przyjęty w § 10 ust. 2 pkt 3 i 4 Programu schemat działań dotyczący odławiania bezdomnych zwierząt. Rada przyjęła, że odławianiu będą podlegały zwierzęta bezdomne, przede wszystkim niebezpieczne, zagrażające życiu lub zdrowiu ludzi, oraz że w przypadku zagrożenia wynikającego z agresywnego zachowania się zwierząt ich odłów będzie przeprowadzony niezwłocznie.

W ocenie organu nadzoru wątpliwości budzą sformułowania „przede wszystkim niebezpieczne” oraz „w przypadku zagrożenia wynikającego z agresywnego zachowania się zwierząt”. Przepis ten nie spełnia wymogu jednoznacznego i wyczerpującego wskazania okoliczności, w których znajdzie zastosowanie, bowiem nie określa w sposób precyzyjny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych, w jakich okolicznościach aktualizuje się obowiązek odławiania.

Dodać należy, że wprowadzony przez Radę Miasta Bielsk Podlaski w § 3 Programu własny słowniczek pojęć już funkcjonuje w ustawie. Część z nich jak: „zwierzęta bezdomne”, „zwierzęta domowe”, „zwierzęta gospodarskie”, „koty wolno żyjące”, stanowią powtórzenie lub modyfikację materii ustawowej (art. 4 ustawy). Nie ma też potrzeby w ocenie organu nadzoru wprowadzania w uchwale nowych pojęć jak

np. „sytuacje bezdomności”, które w zestawieniu z przepisami ustawy mogą budzić wątpliwości interpretacyjne.

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. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Zawsze tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, zaś każda modyfikacja jest dezinformująca.

Niezależnie od powyższego, uchwała zawiera również inne uchybienia.

W § 11 Programu organ stanowiący przyjął, że: *w ramach opieki, w miarę wynikających potrzeb, Miasto zapewnia bezdomnym kotom oraz kotom wolno żyjącym pokarm, opiekę weterynaryjną, w tym zakup leków i środków opatrunkowych.*

Powyższe w opinii organu nadzoru wykracza poza ramy Programu przewidziane w ustawie, bowiem zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 2 program obejmuje opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie.

Powtórzyć należy, że o statusie bezdomności zwierząt możemy mówić tylko w takim przypadku, gdy nie ma możliwości ustalenia ich dotychczasowych właścicieli lub posiadaczy. A zatem zwierzę, które dotychczas było pod opieką właściciela/opiekuna i nagle pozbawione zostało takiej sytuacji, powinno mieć zapewnione miejsce w schronisku (art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy). Zwierzęta wolno żyjące natomiast, w tym koty - to zwierzęta nieudomowione, żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. W stosunku do tego katalogu zwierząt, ustawodawca zobowiązuje organ stanowiący do zapewnienia im opieki, w tym dokarmiania. Powyższe prowadzi do wniosku, że sposób postępowania z tymi zwierzętami jest inny.

Ponadto w powyższej regulacji Programu, jak również w § 17 ust. 3 Rada posłużyła się pojęciem „w miarę wynikających potrzeb”. Jak już wyżej wspomiano, akt prawa miejscowego powinien zawierać jasne i precyzyjne określenia, nie powodując przy tym żadnych wątpliwości interpretacyjnych.

Dodatkowo wskazać również należy na rozdział 7 Programu zatytułowany *Postępowanie w przypadku pojawienia się zwierzęcia innego niż gospodarskie lub domowe*. Zdaniem Wojewody Podlaskiego regulacja ta nie mieści się w ramach Programu podjętego na podstawie przepisów ustawy. Zwrócić należy uwagę, że lokalny prawodawca posłużył się tu określeniem „zwierzęta inne niż gospodarskie lub domowe” - nieznanym ustawie o ochronie zwierząt. Podkreśla się, że Program dotyczy opieki nad **zwierzętami bezdomnymi** oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a zatem przyjęta przez Radę regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego.

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