



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 28 marca 2024 r.

Poz. 1743

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.55.2024.MŁ WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 26 marca 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 LIV/511/2024 Rady Miejskiej w Choroszczy z dnia 21 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Choroszcz w 2024 roku.

UZASADNIENIE

W dniu 21 lutego 2024 r. Rada Miejska w Choroszczy podjęła uchwałę Nr LIV/511/2024 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Choroszcz w 2024 roku. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 27 lutego 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 marca 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w celu wyeliminowania uchwały z porządku prawnego.

Analizowana uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) dalej jako „u.s.g.” w związku z art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.) dalej jako „ustawa”.

Jak stanowi art. 11 ust. 1 ustawy zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin.

Art. 11a. ust. 2 ustawy określa zaś, minimalne wymogi programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, które Rada gminy obligatoryjnie musi uwzględnić w corocznej uchwale, tj.:

- 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.

Lokalny prawodawca w § 2 pkt 1, 5, 6 załącznika do uchwały ustalił, że wykonawcami programu są:

- Wydział Geodezji, Nieruchomości i Gospodarki Przestrzennej Urzędu Miejskiego w Choroszczy jako koordynator działań objętych niniejszym programem;
- Burmistrz Choroszczy za pośrednictwem Wydziału – Warsztatu Urzędu Miejskiego w Choroszczy w zakresie zakupu karmy i dokarmiania wolno żyjących kotów;
- Sołtysi wsi z terenu gminy Choroszcz.”

Należy jednak zauważyć, że organ stanowiący gminy nie został upoważniony do nakładania obowiązków i zadań na pracowników zatrudnionych w strukturach urzędu gminy. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 1-5 u.s.g. wójt 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, który jako pracodawca wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa 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 urzędników.

Nieprawidłowe jest również ustalenie, iż wykonawcami programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt są sołtysi wsi z terenu gminy Choroszcz. Wskazać należy, że żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie przewiduje, że powyższe należy do obowiązków sołtysa. W ocenie organu nadzoru brak jest również jakichkolwiek podstaw prawnych do wprowadzania takiego zadania do przedmiotowej uchwały. Nakładanie na sołtysów jakichkolwiek obowiązków związanych z zapobieganiem bezdomności zwierząt i zapewnieniem opieki bezdomnym zwierzętom jest niedopuszczalne i wykracza poza upoważnienie art. 11 oraz 11a ustawy.

Jakkolwiek ustawa nie wymaga wskazania w programie jego wykonawcy a jedynie daje taką możliwość (Program, o którym mowa w art. 11a ust. 1, „obejmuje w szczególności”) tym niemniej nie oznacza to dowolności w ustaleniu przez Radę wykonawcy programu, gdyż zgodnie art. 30 ust. 1 u.s.g. to wójt wykonuje uchwały rady gminy.

Rada Miejska w Choroszczy w § 3 pkt 1 lit. c, załącznika do uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Choroszcz w 2024 roku ustaliła, iż: „*Program będzie realizowany poprzez zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom z terenu gminy Choroszcz realizowane będzie poprzez:*

- c) zapewnienie miejsc wszystkim zwierzętom bezdomnym, wałęsającym się, pozostającym bez właściciela lub odebranych właścicielom na skutek niewłaściwego traktowania w Schronisku”.*

Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy, jako jedną z przesłanek, którą obligatoryjnie rada gminy musi uwzględnić w corocznym programie jest zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt.

Jak stanowi art. 4 pkt 16 ustawy, przez „zwierzęta bezdomne” - rozumie się 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. Brak jest zatem podstaw do wprowadzania modyfikacji i niedookreślonych sformułowań, w postaci „zwierząt wałęsających się”. W ocenie 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 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.

Kolejne dostrzeżone uchybienia odnieść należy do § 3 ust. 3 lit. a – m załącznika do uchwały, dotyczącego szczegółowego zakresu usług weterynaryjnych podejmowanych w stosunku do zwierząt poszkodowanych w wypadkach drogowych. W ocenie organu nadzoru, przyjęta regulacja stanowi nieuprawnioną ingerencję organu stanowiącego gminy w treść stosunku prawnego, kształtowanego w następstwie zgodnej woli stron wyrażonej w postanowieniach indywidualnej umowy. Zasadnym jest przy tym podkreślenie, iż szczegóły techniczne określonych czynności, które składają się na zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych nie powinny być regulowane przez organ uchwałodawczy gminy, gdyż w tej mierze należy kierować się wskazaniem wiedzy weterynaryjnej, zasadami ustawy o ochronie zwierząt oraz przepisami szczególnymi dotyczącymi przedmiotowej materii.

Dodatkowo, wskazać należy, iż art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy wprost artykułuje zasadę, iż program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje w szczególności zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Powyższy przepis nakłada więc na gminę obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem wszystkich zwierząt, w tym posiadających właściciela. Ratio legis powołanego przepisu jest zatem zapewnienie aby każde poszkodowane zwierzę znalazło natychmiastową pomoc weterynaryjną, bez zwłoki wynikającej np. z konieczności poszukiwania właściciela. Należy zatem uznać, iż ograniczenie opieki w takich sytuacjach wyłącznie do zwierząt bezdomnych, jak uczyniła to Rada Miejska w Choroszczy, jest nieprawidłowe i stanowi w istocie modyfikację ww. przepisu ustawy. Akty prawa miejscowego nie mogą bowiem - jak przyjmuje się w judykaturze - zawierać powtórzeń ustawowych ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji (wyrok NSA z 12 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3245/14).

Następnie, w § 3 pkt 5 lit. b załącznika do uchwały, Rada Miejska przyjęła, iż zmniejszenie populacji bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Choroszcz realizowane będzie poprzez usypianie ślepych miotów bezdomnych zwierząt w Schronisku.

Należy zauważyć, iż art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy stanowi, iż program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności obejmuje w szczególności usypianie ślepych miotów. Rada Miejska w sposób nieuprawniony zawężyła kategorie ślepych miotów podlegających usypieniu. Przepis art. 11a ust. 2 pkt 6 posługuje się pojęciem ślepych miotów zwierząt w ogólności, bez wskazywania dodatkowych cech, tak jak uczyniła to Rada. Brak jest zatem uzasadnienia do uchwalenia regulacji, mocą której usypianie ślepych miotów będzie dotyczyło jedynie bezdomnych zwierząt, które trafią do schroniska.

Wskazać należy również na art. 4 ust. 21 ustawy, z którego wynika, że przez „zwierzęta wolno żyjące (dzikie)” – rozumie się zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. Ustawa o ochronie zwierząt nie zalicza wolno żyjących kotów do zwierząt bezdomnych. Wobec powyższego, usypianie ślepych miotów dotyczyć może zwierząt wolno żyjących, które jednak nie są zwierzętami bezdomnymi.

Ponadto, Rada Miejska w Choroszczy zaniechała uchwalenia przedmiotowej regulacji w sposób pełny, rozgraniczając przypadek usypiania ślepych miotów zwierząt, które jako bezdomne trafiły do schroniska od sytuacji, gdy owe zabiegi wykonywane będą na zwierzętach, które nie posiadają statusu zwierzęcia bezdomnego.

Wobec powyższego należy uznać, iż Rada nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej, co musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa.

Kolejno, § 3 pkt 6 załącznika do uchwały stanowi: „*Program będzie realizowany poprzez: 6) przyjmowanie i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom gospodarskim z terenu Gminy Choroszcz na podstawie umowy zawartej przez Gminę Choroszcz z właścicielem gospodarstwa Panem Pawłem Zajkowskim, Rogówek 23/1, 16-070 Rogówek określającej szczegółowy sposób postępowania w gospodarstwie ze zwierzętami gospodarskimi. Z chwilą umieszczenia zwierząt w gospodarstwie Urząd Miejski w Choroszczy podejmie starania w zakresie znalezienia nowego właściciela dla tych zwierząt.*”

Powyższy zapis nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, mocą którego Rada Gminy zobowiązana jest do wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Przy takim sformułowaniu ustawowym nie jest dopuszczalnym, aby wolą ustawodawcy było zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym jedynie bezdomnym zwierzętom gospodarskim. Należy zauważyć, że ustawodawca posługuje się pojęciem „zwierząt gospodarskich”, nie wprowadzając dla nich żadnych dodatkowych ograniczeń. Chodzi zatem o każde zwierzęta gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymagają umieszczenia w gospodarstwie rolnym z powodu szeregu różnych przyczyn.

W świetle powyższego Rada Miejska w Choroszczy w sposób nieuprawniony ograniczyła krąg zwierząt przyjmowanych przez gospodarstwo rolne, do bezdomnych zwierząt gospodarskich.

Lokalny prawodawca w przepisie § 4 ust. 1 pkt 1-5 załącznika do uchwały, postanowił o zabezpieczeniu w budżecie gminy i podziale środków finansowych na realizację zadań wymienionych w programie

W ocenie organu nadzoru, przyjęta regulacja nie wypełnia jednak delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ nie informuje o przeznaczeniu konkretnej sumy na wykonanie wszystkich poszczególnych celów i założeń przyjętych w Programie.

Należy zauważyć, że ustawa w art. 11a ust. 5 nakłada na radę gminy obowiązek wskazania w programie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków.

W wyroku z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20 Naczelny Sąd Administracyjny orzekł: „Nie ulega wątpliwości, że wskazany przepis bezwzględnie wymaga, by rada gminy w sposób szczegółowy i wyczerpujący określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków poprzez egzemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań (...) W przywołanym przepisie ustawodawca użył sformułowania: „program zawiera”. Wskazuje to jednoznacznie na konieczność zamieszczenia obu wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu. Jest to, więc norma o charakterze iuris cogentis (...)”.

Podzielając powyższy pogląd prezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, należy wskazać, że Rada całkowicie pominęła informację o wysokości środków finansowych przeznaczonych na „Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt”, czyli zadania uznanego przez ustawodawcę jako obligatoryjne, natomiast zabiegi sterylizacji, kastracji oraz usypiania ślepych miotów zawarto w jednej puli środków finansowych przeznaczonych na odławianie bezdomnych zwierząt i umieszczenie ich w schronisku.

Jak wskazał w wyroku z dnia 9 marca 2023 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (sygn. akt IV SA/Po 92/23) „Istnieje konieczność precyzyjnego i wyraźnego określenia sposobu wydatkowania środków finansowych w uchwale o charakterze programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. 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”.

Podsumowując, organ nadzoru stwierdza, że sposób sformułowania przepisów badanego Programu nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez Radę w art. 11a ust. 2 ustawy, pozostając z tym przepisem w istotnej sprzeczności, mającej wpływ na ważność całej uchwały.

Oceniając powyższe naruszenia przepisów prawa należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały nr LIV/511/2024 Rady Miejskiej w Choroszczy z dnia 21 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Choroszcz w 2024 roku 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