



Warszawa, 20 kwietnia 2023 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-P.4131.8.2023

Rada Gminy Joniec

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, 572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXI/276/2023 Rady Gminy Joniec z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Joniec.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 16 marca 2023 r. Rada Gminy Joniec podjęła uchwałę Nr LXI/276/2023 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Joniec w 2023 r.

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowi, m.in. art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572, z późn. zm.), zwanej dalej: "u.o.z", zgodnie z którym:

1. "Rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.
2. 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.

3. Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie.

3a. Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają.

4. Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt.

5. 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."

W ocenie organu nadzoru Rada nienależycie uregulowała kwestię opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Rada bowiem nie zawarła w uchwale konkretnych zasad w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi. W szczególności z uchwały nie wynika, w jakich konkretnie przypadkach, będzie możliwe dokarmianie wolno żyjących kotów. Tym samym nie sposób ustalić, zaistnienie jakich okoliczności, będzie rodziło po stronie Gminy obowiązek dokarmiania wolno żyjących kotów. Nie są też w Programie określone zasady, na jakich będzie wydawana karma osobom chętnym do dokarmiania. W ocenie organu nadzoru skoro ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny te elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię, w tym zawarł w analizowanym przepisie bezwzględny wymóg określenia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, to brak pełnej realizacji upoważnienia ustawowego w tym zakresie, skutkuje istotnym naruszeniem przywołanych norm prawnych. Nie ulega wątpliwości, że unormowania w § 5 Programu mają charakter zbyt ogólnikowy. W wyroku z dnia 25 lutego 2020 r. (II SA/Łd 992/19, CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wskazał, iż " (...) *zbyttnia ogólnikowość zapisów aktu prawa miejscowego, w którym nie wskazano sposobu ustalania miejsc przebywania wolno żyjących kotów na terenie gminy ani sposobu realizacji obowiązku ich dokarmiania poprzez określenie miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt oraz podmiotów odpowiedzialnych za wykonywanie tych zadań stanowi istotne naruszenie prawa*". W orzecznictwie podkreśla się bowiem, iż program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz

zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy uchwalany jest na jeden rok, a w konsekwencji musi być dostosowany do warunków i okoliczności występujących oraz przewidywanych w danym roku, i nie można mu nadawać charakteru ogólnych ram, które wymagałyby dalszej konkretyzacji. Program stanowi bowiem podstawę realizacji określonych zadań i koniecznym jest skonkretyzowanie sposobu ich realizacji.

Analizując kolejne regulacje zawarte w uchwalonym Programie § 10 ust. 3 brzmi: „Usypianie ślepych miotów zwierząt realizuje lekarz weterynarii poprzez dokonywanie zabiegów usypiania ślepych miotów zwierząt bezdomnych”. Zdaniem organu nadzoru, Rada ponownie w sposób zbyt ogólnikowy uregulowała zadanie wynikające z art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. W programie powinny być umieszczone bardziej szczegółowe zapisy dotyczące usypiania ślepych miotów np. kto i gdzie może przynieść ślepe mioty i na jakich zasadach dokona ich usypienia (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 grudnia 2014r. sygn. akt II SA/Wr 676/14*). W uchwale nie ma wyczerpującej regulacji dotyczącej usypiania ślepych miotów.

W § 7 Rada Gminy określiła warunki adopcji bezdomnych zwierząt m. in. możliwość ubiegania się o jednorazową zapomogę finansową z tytułu adopcji w kwocie do 500 zł, warunki zawarcia umowy adopcyjnej, ponadto nadano pracownikom Urzędu Gminy Joniec uprawnienia do kontrolowania warunków adopcji i sposobu sprawowania opieki przez adoptującego, a także wskazano katalog obowiązków adoptującego. Przedmiotowe regulacje wykraczają poza delegację ustawową przyznaną Radzie Gminy. Katalog enumeratywnie wymienionych spraw w art. 11a ust. 2 u.o.z. jest katalogiem obowiązkowym do wypełnienia przez Radę Gminy, ale i zamkniętym, dlatego też nie ma możliwości poszerzenia go o inne kwestie niż określone w ust. 3-5. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt ma bowiem charakter programu działania, obowiązuje niejako "wewnątrz" administracji. Zgodnie ze stanowiskiem WSA w Lublinie, zawartym w wyroku z dnia 7 sierpnia 2012 r. (sygn. akt: III SA/Lu 463/12) „uchwała w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie rozstrzyga bezpośrednio o obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, nie jest skierowana do mieszkańców gminy, lecz jest aktem prawnym konkretyzującym zadania i sposoby ich realizacji przez gminę, zmierzającym do osiągnięcia celów ustawowych.” Dlatego też Rada Gminy w programie nie może nakładać obowiązków na obywateli ani nadawać uprawnień poszczególnym podmiotom.

Ponadto w § 13 Rada Gminy wskazała, że „Wysokość środków finansowych w kwocie 20 000, przeznaczonych na realizację zadań wynikających z Programu określa uchwała Nr LVI/254/2022 Rady Gminy Joniec z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie uchwały budżetowej Gminy Joniec na rok 2023”. Zdaniem organu nadzoru taki zapis nie wypełnia delegacji ustawowej art. 11 a ust. 5, co potwierdzają przytoczone poniżej wyroki: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20: „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”. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 15 grudnia 2022 r., IV SA/Po 741/22, wskazał, że: „(...) 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” (por. także wyroki WSA w Poznaniu: z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22; z 12 października 2022 r., IV SA/Po 571/22; wyrok NSA z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20). Dodatkowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22, podkreślił, że: “(...) pominięcie określenia konkretnej wysokości środków przeznaczonych na realizację (sfinansowanie) poszczególnych celów wskazanych w uchwalonym (...) programie, a w konsekwencji brak wskazania sposobu wydatkowania tych środków na realizację tego programu, stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte programem ma zasadnicze znaczenie dla realizacji programu. W konsekwencji bowiem brak gwarancji, czy rzeczywiście każde z zadań wymienionych w programie, będzie realizowane i w jakim zakresie finansowane. Dopiero powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych, przeznaczonych na realizację programu wraz z określonym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 października 2022 r.)” Podzielając powyższe poglądy prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, organ nadzoru stwierdza, że za

niewystarczające w świetle art. 11a ust. 5 u.o.z. należy uznać wskazywanie łącznej kwoty na cele programu.

Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru stwierdził konieczność wyeliminowania kwestionowanej uchwały z obrotu prawnego w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje Gminie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Tobiasz Bocheński

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/