



Warszawa, 06 maja 2022 r.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-R.4131.17.2022

**Rada Gminy Promna**

Promna Kolonia 5

26-803 Promna

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559)

#### **stwierdzam nieważność:**

uchwały Rady Gminy Promna Nr XXXVII.197.2022 z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Promna w 2022 r.”.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Promna w dniu 31 marca 2022 r. podjęła uchwałę Nr XXXVII.197.2022 w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Promna w 2022 roku”

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2021 r. poz. 638). W myśl art. 11 ustawy o ochronie zwierząt zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. W celu realizacji tego zadania, wskazana ustawa nakłada na gminę obowiązek określony w art. 11a ustawy, polegający na uchwalaniu corocznie, do dnia 31 marca, programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W art. 11a ust. 2, ustawa wskazuje elementy obowiązkowe programu:

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.

Jak wynika z powyższego przepisu, obowiązkową częścią programu uchwalanego przez Radę jest obowiązkowa sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt, co zapisano wprost w art. 11a ust. 2 pkt 4.

Tymczasem Rada Gminy Promna w § 5 pkt.3 Programu zawarła zapis:

„Gmina nie będzie przeprowadzała sterylizacji lub kastracji zwierząt”

Zapis ten narusza obowiązujący porządek prawny w stopniu rażącym, co skutkuje koniecznością eliminacji go z obrotu prawnego. Jak wskazano wyżej, ustawa nakłada na Radę Gminy obowiązek uregulowania kwestii obowiązkowej sterylizacji i kastracji zwierząt w schronisku. Zapis przepisu ustawowego jest w tym przypadku jednoznaczny, gdyż ustawa stanowi, że program obejmuje w szczególności wymienione wyżej zadanie. Odmiennie uregulowano w ustawie kwestię sterylizacji i kastracji zwierząt w gminie (a więc nie znajdujących się w schronisku dla zwierząt), gdyż w art. 11a ust. 3a zapisano: „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.”.

Skoro zatem obowiązkowym elementem programu jest unormowanie sterylizacji i kastracji zwierząt w schronisku, należy uznać, że zapis § 5 pkt 3 Programu uchwalonego przez Radę Gminy Promna w sposób rażący sprzeczny jest z obowiązującym porządkiem prawnym, a w myśl art. 91 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym należy go uznać za nieważny.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 21 stycznia 2020 r. w sprawie II SA/OI 962/19: „Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Organ nie jest również upoważniony do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawnego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Za wadliwy należy uznać nie tylko akt normatywny podjęty z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również taki, który takiego upoważnienia nie realizuje. Zawarta w art. 7 Konstytucji RP zasada legalizmu i zasada praworządności wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym również organy jednostek samorządu terytorialnego. W działaniach tych jednostek nie stosuje się zasady "co nie jest zakazane, jest dozwolone", lecz regułę, zgodnie z którą "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje."

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Promna w 2022 r. jest prawem miejscowym, co stanowi o konieczności stosowania do niego wszelkich norm prawidłowej legislacji, a przede wszystkim, nie naruszania wspomnianej wyżej zasady praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP. W wyroku z dnia 11 lutego 2021 roku w sprawie sygn. akt II SA/OI 854/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie stwierdził: „W najnowszym orzecznictwie dominuje pogląd, że przyjmowany corocznie w drodze uchwały program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem prawa miejscowego (zob. wyrok NSA z 14 października 2020 r., sygn. akt II OSK 2040/18, wyrok NSA z 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1699/19, wyrok NSA z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18, wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1503/17 - dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych – CBOSAW”. Dodatkowo należy też wskazać, że w Załączniku do Uchwały, w jego § 3, wymieniono punkty obejmujące działania w zakresie realizacji programu, a wśród nich wskazano obowiązkową sterylizację i kastrację zwierząt. Następnie w § 5 stwierdzono, jak opisano wyżej, że Gmina nie będzie wykonywać sterylizacji i kastracji. Nie stanowi wypełnienia zobowiązania wynikającego z ustawy stwierdzenie, że Gmina nie będzie wykonywać danego obowiązku, gdyż jest to niedozwolona modyfikacja zobowiązania ustawowego.

Ponadto wiele z zapisów Załącznika do Uchwały Rady Gminy Promna ma charakter zbyt ogólny, aby uznać, że rzeczywiście realizuje zobowiązania ustawowe. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 25 stycznia 2022 r., sygnatura akt II SA/OI 1071/21: „W orzecznictwie prezentowany jest pogląd, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt - co wielokrotnie i zgodnie podkreśla się w orzecznictwie, mając na uwadze celowościową wykładnię art. 11a u.o.z., potrzebę należytej i rzeczywistej ochrony zwierząt, okresowy charakter programu i zaledwie roczny

okres jego obowiązywania - musi mieć charakter wykonawczy, konkretny oraz być dostosowany do warunków lokalnych. Nie można więc mu nadawać charakteru ogólnych ram, które dopiero wymagałyby dalszej konkretyzacji. Program to plan działania, w ramach którego powinien zostać określony konkretny sposób działania, a czynności, do których zobowiązana jest gmina, muszą być wykonywane przez podmioty znane i zidentyfikowane, czyli w sposób zorganizowany i zaplanowany. Wykonawczy charakter programu nie zostanie zachowany, jeżeli nie określi się w nim sposobu postępowania w ramach realizacji poszczególnych zadań, pominie się w nim wskazanie konkretnych podmiotów realizujących objęte programem zadania.”.

Tymczasem w Załączniku do Uchwały Rady Gminy Promna, stanowiącym Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, zawarto szereg zapisów charakteryzujących się ogólnikowym charakterem. I tak w § 5 ust. 1 pkt 4 Programu zapisano: ”Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. W celu znalezienia nowego właściciela odłowionym, bezdomnym zwierzętom Gmina Promna prowadzi działania informacyjne w sposób zwyczajowo przyjęty wśród mieszkańców.” Z zapisu tego nie sposób wywnioskować, jakie działania, z jaką częstotliwością i w jaki sposób będą prowadzone. Tymczasem ustawa w jej art. 11a pkt.5, w sposób wyraźny określa obowiązek w tym zakresie wskazując, że program powinien określać sposoby poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Podobnie nie sposób uznać za prawidłowy zapis § 5 ust. 1 pkt 8 Programu, w którym stwierdzono: „Na terenie gminy nie występuje problem bezdomności kotów. W przypadku pojawienia się wolno żyjących kotów dokarmianie odbywać się będzie przez wystawianie suchej karmy w miejscu do tego przystosowanym. Gmina zakupi do tego odpowiednią karmę i wyda osobom, które się zgłoszą do Urzędu w tym celu.”. Z zapisu nie wynika, czy Gmina będzie prowadzić działania w celu ustalania występowania wolno żyjących kotów i określania w jakich miejscach one występują. Ponadto ogólnikowo stwierdza się, że zostanie zakupiona odpowiednia karma i wystawiona, w bliżej nieokreślonym miejscu, w przypadku wystąpienia takich kotów. Nie wskazano też, kto będzie realizował zadania z tego zakresu.

Zgodnie z zapisem art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt: „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.”. Realizując ten wymóg ustawowy, w podejmowanej uchwale Rada Gminy winna w sposób skonkretyzowany powiązać przedstawione w Programie kwoty przeznaczone na jego realizację z konkretnym celem oraz sposobem wydatkowania tych środków. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 5 kwietnia 2022 r , sygnatura akt II SA/Bk 173/22: „Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami.”. Tymczasem w § 6 ust. 1 Programu w sposób bardzo ogólny wskazano rozdysponowanie przeznaczonej na realizację Programu

kwoty 10.000 zł. Dodatkowo w tymże § 6 ust. 2 stwierdzono, że w trakcie realizacji zadania wysokość środków będzie aktualizowana, a w przypadku przekroczenia zaplanowanej kwoty nastąpi zwiększenie do poziomu wynikającego z faktycznych kosztów. Zapis ten jest całkowicie nieuprawniony, stanowi on bowiem nie posiadające podstawy prawnej przekazanie uprawnień organom wykonawczym Gminy w zakresie ostatecznego określenia wysokości i sposobu przeznaczonych na realizację Programu środków pieniężnych. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 24 marca 2022 r., w sprawie sygnatura akt II SA/Bk128/22: „Narusza zatem art. 11a ust. 5 ustawy z 1997r., o ochronie zwierząt pozostawianie organowi wykonawczemu gminy, albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały, swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tegoż sposobu w formie konsensualnej tj. w zawieranych umowach.”.

Nie są też prawidłowe zapisy § 1 i 3 stanowiące opis celów i ogólnych założeń Programu. Zapisy te stanowią bowiem nieuprawnioną modyfikację zapisów ustawy o ochronie zwierząt. W § 1 wskazano cele Programu określając je odmiennie aniżeli reguluje to art. 11 ust. 1 w zw. z art. 11a ustawy, w § 3 zacytowano w sposób częściowy art. 11a wskazując realizację programu, a tym samym pomijając część obowiązkowych jego elementów określonych w art. 11a ustawy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 2 grudnia 2021 roku, w sprawie VIII SA/Wa 733/21 wskazuje: „Wprowadzenie powtórzeń regulacji ustawowej w aktach prawa miejscowego zaciera przejrzystość systemu prawnego i może się stać przyczyną niejasności interpretacyjnych, jako że powtórzony przepis będzie w takim przypadku interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co tym samym może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Wynikający z normy art. 11a ust. 2 u.o.z. zakres upoważnienia ustawowego do uregulowania szczegółowej materii Programu, nie obejmuje swoim zakresem uprawnienia rady gminy do definiowania pojęć ich dotyczących w treści tego Programu, zaś brak stosownego upoważnienia w tym zakresie oznacza zakaz powtarzania w nim definicji ustawowych. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się bowiem, że powtarzanie przepisów za innymi aktami prawnymi pozbawia w istocie dany akt charakteru normatywnego, czyniąc go niejasnym i nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji, dla której został on ustanowiony.”.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że Załącznik do Uchwały Rady Gminy Promna w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Promna w 2022 r.”, zawiera szereg zapisów sprzecznych z ustawą, wymagających ich wyeliminowania z obrotu prawnego, a w związku z tym zasadne jest uznanie go za w całości sprzeczny z obowiązującym prawem, co czyni rozstrzygnięcie koniecznym i uzasadnionym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/