



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 27 kwietnia 2022 r.

WNP.P.4131.13.2022

**Rada Gminy Gozdowo**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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

**stwierdzam nieważność**

Uchwały Nr XXXVIII/274/22 Rady Gminy Gozdowo z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gozdowo”.

**Uzasadnienie**

W dniu 25 marca 2022 r. Rada Gminy w Gozdowie podjęła Uchwałę Nr XXXVIII/274/22 w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gozdowo”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 marca 2022 r. W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawę prawną do uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gozdowo, zwanego dalej „Programem”, stanowiącego załącznik do uchwały, stanowi art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz. U. 2022 r., poz. 572) zwanej dalej ustawą. Zgodnie z brzmieniem wskazanego przepisu, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W świetle art. 11a ust. 2 ustawy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, 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.

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

Rada Gminy Gozdowo w § 5 ust. 4 programu postanowiła *„Zwierzętom odłowionym zostaje zapewniona opieka lekarsko – weterynaryjna, wyżywienie, woda pitna oraz pobyt w przygotowanym miejscu do ich czasowego przetrzymywania na terenie przytuliska, do momentu zgłoszenia się ich właściciela, przekazania zwierząt do schroniska (...) bądź znalezienia nowego opiekuna. Przytulisko działa w oparciu o regulamin wprowadzony Zarządzeniem Nr 9/2013 z dnia 28 listopada 2013 roku Kierownika Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej w Gozdowie.”* Zgodnie z przepisami ustawy obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Tymczasem z treści uchwalonego Programu, wynika, że zwierzętom tym zagwarantowane zostało miejsce w tymczasowym przytulisku. "Schronisko dla zwierząt", w myśl legalnej definicji zawartej w art. 4 pkt 25 ustawy jest to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421), natomiast przytulisko - w myśl § 1 ust. 2 pkt 5 uchwały to miejsce, w którym bezdomne zwierzęta znajdują schronienie i opiekę do momentu zgłoszenia się ich właściciela, przekazania zwierząt do schroniska, bądź znalezienia nowego opiekuna. „Bez wątplenia powołany wyżej art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy jednoznacznie wskazuje schronisko dla zwierząt jako obiekt (placówkę) właściwą do zapewnienia bezdomnym zwierzętom należytej opieki i ochrony. Tego rodzaju podmiot spełniać bowiem musi określone prawem wymagania, co z kolei gwarantuje należyty poziom zapewnianych usług. Treść normy prawnej zawartej w cytowanym przepisie nie budzi wątpliwości. Wskazana jednostka (schronisko) spełniać musi normatywnie określone

wymagania (por. cytowana wyżej definicja tego pojęcia), co oznacza, że nie ma podstaw do dowolnego zastępowania przez lokalnego prawodawcę w stanowiących aktach prawnych, placówek o kwalifikowanych prawnie cechach (schronisko), podmiotami innymi, niespełniającymi ustawowo określonych wymogów (przysłisko).” (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2018 r. II OSK 3227/17).

W związku z powyższym w omawianym programie nie powinien znaleźć się również przepis § 5 ust 6 stanowiący, że „Kierownik Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej w Gozdowie prowadzi rejestr zwierząt przyjętych do przysłiska.”

W § 5 ust. 5 Rada Gminy Gozdowo postanowiła, że „Właściciel może odebrać zwierzę, po udowodnieniu prawa własności oraz uregulowaniu poniesionych kosztów leczenia, wyżywienia i transportu”. Regulacja ta podjęta została z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ustawy, gdyż wskazany przepis nie upoważnia rady gminy do uregulowania kwestii dotyczących uiszczania, przez właścicieli zwierząt, poniesionych przez gminę kosztów w związku z odłowieniem czy opieką weterynaryjną zwierzęcia. Materia ta jako regulacja cywilnoprawna wykracza swą treścią poza ramy przedmiotowej uchwały. Dlatego też rozwiązanie w tym zakresie, które znalazło się w kontrolowanej uchwale, jako nie mające umocowania prawnego musiało zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

§ 7 ust. 3 Programu brzmi „Za poszukiwanie nowych właścicieli dla zwierząt bezdomnych przebywających tymczasowo pod opieką Gminy odpowiedzialny jest kierownik GZGK”. Nie ma podstawy prawnej do nałożenia na konkretnych pracowników Gminy, obowiązków związanych z realizacją omawianego programu.

W § 7 ust. 3 Rada Gminy Gozdowo postanowiła, że „W ramach zachęcenia do adopcji zwierząt przebywających czasowo w przysłisku, mieszkańcy są zwolnieni z podatku od posiadania psów”. Przepis ten został podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej, gdyż jakiegokolwiek regulacje dotyczące zwolnienia z podatku od posiadania psów powinny być zawarte w uchwale regulującej takie opłaty, nie zaś w programie.

W § 10 Rada Gminy określiła wysokość środków przeznaczonych na realizację programu, ale nie określiła sposobu wydatkowania tych środków, tym samym nie wypełniła w całości normy wynikającej z przepisu art. 11 a ust. 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.” Jak podkreślił NSA w wyroku z 22 września 2020 r. sygn. akt II OSK 1087/20: „Lokalny prawodawca

zobowiązany został zatem przepisem art. 11a ust. 5 ustawy nie tylko do wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań program, 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. Innymi słowy, rada gminy zobowiązana jest nie tylko do działania w zakresie ustawowej delegacji, ale także do jej wypełnienia, co winno nastąpić na drodze uregulowania wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne w sposób całościowy i maksymalnie precyzyjny, tak aby stworzyć adresatom programu pewne warunki jego realizacji."

W § 12 Programu Rada postanowiła, że „1) Zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom Gminy realizowane jest poprzez: nałożenie na właścicieli psów bezwzględnego obowiązku wyprowadzania psów na smyczy, a w przypadku psów należących do ras agresywnych, mieszańców tych ras oraz psów zachowujących się agresywnie w kontakcie z obcymi - także obowiązku prowadzenia na terenach publicznych psa w kagańcu; 2) egzekwowanie obowiązku corocznego obowiązku szczepienia psów przeciwko wściekliźnie". Przepis ten został podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej. Organ nadzoru wskazuje, iż Program zawierać winien jedynie regulacje dotyczące zamierzonych działań organów gminy o charakterze opisowym; treścią programu powinny być zapisy mające charakter prognoz, planów i zasad polityki, jaką mają prowadzić organy wykonawcze, nie mogą to być natomiast przepisy o charakterze normatywnym, zwłaszcza zaś zawierające sankcje za ich niezrealizowanie skierowane do właścicieli zwierząt. Program bowiem, jak sama jego nazwa wskazuje, dotyczy wyłącznie przygotowania i realizacji zadania własnego gminy, jakim jest opieka nad zwierzętami bezdomnymi, tj. nie posiadającymi właściciela.

W świetle powyższego, zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

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

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/