

PN.4131.160 .2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 XLI/357/2024 Rady Gminy Janowiec Kościelny z dnia 22 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Janowiec Kościelny w 2024 r., w części:

- § 5 ust. 3 pkt 3,
- § 5 ust. 4 pkt 1,
- § 5 ust. 6 pkt 2,
- § 5 ust. 7 pkt 4.

UZASADNIENIE

W załączniku do uchwały, o której mowa we wstępie - doręczoną organowi nadzoru w dniu 28 marca 2024 r., Rada Gminy Janowiec Kościelny działając na podstawie art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2023 r. poz. 1580, z późn. zm., dalej jako u.o.z.), przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Janowiec Kościelny w 2024 r., zwany dalej programem.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa ww. przepisie ustawy, określa, w drodze uchwały, na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który 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.

Program może obejmować również plan znakowania zwierząt w gminie, a także plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11 ust. 3 i ust. 3a u.o.z.).

Ponadto, stosownie do treści art. 11a ust. 5 ustawy: "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".

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt musi formułować postanowienia w granicach upoważnienia ustawowego, regulując kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Podkreślić w tym miejscu należy, że obowiązkowymi elementami programu są elementy wprost wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 w punktach od 1 do 8, a także w ust. 5 u.o.z. W orzecznictwie wskazuje się, że skuteczna realizacja zadań wskazanych w art. 11a ustawy wymaga uregulowana przez uprawniony organ wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, przy czym uregulowanie to powinno być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie tego obowiązku musi natomiast skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub części.

Realizując normę kompetencyjną z art. 11a ust. 2 pkt 3 u.o.z., w § 5 ust. 3 pkt 3 i § 5 ust. 4 pkt 1 programu, Rada Janowiec Kościelny postanowiła, że „Organizacje pozarządowe, które posiadają przeszkolonych przedstawicieli w zakresie odławiania zwierząt domowych, a także odpowiedni sprzęt. Odłowione zwierzęta pozostają pod opieką organizacji lub przekazywane są do Schroniska, po wcześniejszym uzgodnieniu z Urzędem Gminy Janowiec Kościelny” i „Odławianie bezdomnych zwierząt będzie się odbywało na podstawie uchwały Nr V/27/11 Rady

Gminy Janowiec Kościelny z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie wyłapywania bezdomnych zwierząt na terenie gminy Janowiec Kościelny oraz zapewnienia im dalszej opieki”.

Należy podkreślić, że odławianie bezdomnych zwierząt, co wynika z art. 11 ust. 3 u.o.z. odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy, czyli na podstawie programu. Ponadto przepis ten zabrania odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Zgodnie zaś z § 5 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r. Nr 116 poz.753) Organ gminy może zawrzeć umowę na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych z podmiotem prowadzącym schronisko lub przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą (...). Umowa, o której mowa w ust. 1, powinna zawierać w szczególności:

- 1) wskazanie urządzeń i środków, przy których pomocy zwierzęta będą wyłapywane,
- 2) określenie środków do przewozu zwierząt,
- 3) zapewnienie, w razie potrzeby, pomocy lekarsko-weterynaryjnej,
- 4) wskazanie miejsca przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska.

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z 30 lipca 2019 r., wyjaśnił, że: w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na wykonawczy, konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i stąd też taki charakter programu nie będzie zachowany jeśli nie zostaną w nim wskazane konkretne podmioty realizujące te zadania. Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia realizację zadań wynikających z programu (por. wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1667/11)". Stanowisko to należy przyjąć także w odniesieniu do obowiązku wskazania w przedmiotowym programie konkretnego podmiotu, któremu gmina powierza realizację zadania w zakresie odławiania bezdomnych zwierząt (por. wyrok WSA w Krakowie z 11 kwietnia 2018 r., II SA/Kr 173/18). Jest to niezbędne dla wypełnienia normy kompetencyjnej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, ww. postanowienia programu z uwagi na odesłanie w zakresie zasad odławiania bezdomnych zwierząt do innej niż program uchwały Rady Gminy Janowiec Kościelny, a także zezwolenie na odławianie zwierząt bliżej nieokreślonym organizacjom społecznym, w tym bez zapewnienia miejsca w schronisku, podjęte zostały z istotnym

naruszeniem art. 11 ust. 3 u.o.z. i tym samym, należy wyeliminować z obrotu prawnego.

W § 5 ust. 6 programu, Rada Gminy Janowiec Kościelny postanowiła, że zabieg usypiania ślepych miotów może być wykonywany przez lekarza weterynarii w schronisku dla bezdomnych zwierząt („Podaj Łapę” w tatrach) lub Gabinet Weterynaryjny Janowo Katarzyna Napiwodzka (...) na podstawie porozumienia zawartego z Gminą Janowiec Kościelny (pkt 1), zwłoki padłych zwierząt muszą być odpowiednio zabezpieczone do czasu zabrania ich przez odpowiednie służby (pkt 2).

Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt, program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności usypianie ślepych miotów. Wedle zaś postanowień wyżej cytowanego § 5 ust. 6 programu, usypianie ślepych miotów wykonywane będzie przez wskazane w nim podmioty na podstawie porozumienia. Wobec czego, sposób postępowania ze zwłokami usypionych zwierząt, poprzez ich „odpowiednie zabezpieczenie” do czasu ich odbioru przez „odpowiednie służby” winno być określone w porozumieniu zawartym ze schroniskiem lub konkretnym lekarzem weterynarii. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jak każdy akt prawa miejscowego, nie może wykraczać poza ustawowo wyznaczoną prawodawcy lokalnemu kompetencję, w tym zwłaszcza ingerować w sferę praw i obowiązków obywateli lub innych podmiotów. Dodatkowo, należy wskazać, że postanowienia programu – jako aktu prawa miejscowego, winny być sformułowane w sposób jednoznaczny i precyzyjny, w szczególności jeżeli dotyczą obowiązków konkretnych podmiotów. Natomiast redakcja kwestionowanego § 5 ust. 6 pkt 2 programu, poprzez zastosowanie ogólnych sformułowań tj.: „odpowiednio zabezpieczone”, czy „odpowiednich służb”, powyższych wymagań nie spełnia, co skutkuje koniecznością wyeliminowania ww. postanowienia z obrotu prawnego.

W § 5 ust. 7 pkt 4 programu, Rada Gminy Janowiec Kościelny zawarła postanowienie, że za realizację ww. zadań (ustalenie miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, zapewnienie dokarmiani i wody pitnej w miejscach bytowania bezdomnych kotów, etc.) odpowiedzialny będzie pracownik Urzędu Gminy Janowiec Kościelny.

W myśl art. 33. ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, wójt jest kierownikiem urzędu, zgodnie zaś z ust. 5 powołanego przepisu, kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, zatem to organ wykonawczy, a nie stanowiący gminy jest władny do nakładania

obowiązków na pracowników urzędu. Oznacza to, iż Rada Gminy Janowiec Kościelny, wprowadzając do programu ww. postanowienie programu, w sposób nieuprawniony wkroczyła w kompetencje Wójta Gminy Janowiec Kościelny, jako kierownika urzędu gminy, co przesądza o konieczności stwierdzenia jego nieważności.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak we wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.



wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Mateusz Szajer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Janowiec Kościelny,
2. Wójt Gminy Janowiec Kościelny.

