



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 26 marca 2024 r.

Poz. 1866



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.110.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 25 marca 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LXIX/336/24 Rady Miasta Rejowiec Fabryczny z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Rejowiec Fabryczny na 2024 rok”, w części obejmującej § 7 ust. 2 pkt 3 oraz § 9 ust. 2 uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIX/336/24 Rady Miasta Rejowiec Fabryczny z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Rejowiec Fabryczny na 2024 rok”, w części obejmującej § 7 ust. 2 pkt 3 oraz § 9 ust. 2 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXIX/336/24 została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 marca 2024 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 tej ustawy, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W art. 11a ust. 2 ustawa stanowi zaś, że 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.

Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (ust. 3 i 3a). Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (ust. 4). 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 (ust. 5).

Przytoczone przepisy ustawy określają obligatoryjne (ust. 2 i ust. 5) oraz fakultatywne (ust. 3 i ust. 3a) elementy uchwalanego przez Radę programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

Należy podkreślić, że zagadnienia wymienione w art. 11a ust. 2 i ust. 5 powyższej ustawy stanowią obligatoryjne elementy programu, które bezwzględnie powinny zostać w nim uregulowane. Wynika to jednoznacznie z treści przepisów ustawy, a mianowicie wprowadzenia do art. 11a ust. 2, w którym użyto formuły imperatywnej "obejmuje", zaś w art. 11a ust. 5 - „zawiera”. Brak obligatoryjnych elementów przesądza o wadliwości aktu wydanego na podstawie art. 11a, którą należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Świadczy bowiem o tym, że Rada nie w pełni zrealizowała powołaną delegację ustawową.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy, konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią generalne zasady postępowania w określonych normatywnie sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy (zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 października 2020 r., sygn. II SA/Ke 750/20).

Zgodnie z § 7 ust. 1 przedmiotowej uchwały, całodobową opiekę weterynaryjną nad bezdomnymi zwierzętami wraz z przypadkami zdarzeń drogowych z ich udziałem realizowane będzie przez gabinet weterynaryjny „Anim – Vet” ul. Parkowa 1B, 22-170 Rejowiec Fabryczny.

W § 7 ust. 2 uchwały postanowiono zaś, że realizacja zadań dotycząca bezdomności zwierząt prowadzona będzie w zakresie:

- 1) oceny stanu zdrowia na miejscu zdarzenia;
- 2) podjęcie decyzji o konieczności leczenia;
- 3) *uśpienie w celu zakończenia cierpienia zwierzęcia*;
- 4) zapewnienie podstawowej opieki obejmującej leczenie w miejscu przebywania zwierzęcia oraz niezbędne zabiegi chirurgiczne.

W ocenie organu nadzoru postanowienie § 7 ust. 2 pkt 3 uchwały, przewidujące usypianie zwierząt w ramach „*realizacji zadań dotyczących bezdomności zwierząt*”, wykracza poza granice upoważnienia udzielonego Radzie w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt.

W art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawa o ochronie zwierząt stanowi, iż program obejmuje jedynie uregulowania dotyczące usypiania ślepych miotów, brak jest jednak upoważnienia do zawierania w jego treści unormowań dotyczących możliwości uśmiercania (nazwanej w uchwale uśpieniem) zwierząt w innych przypadkach (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 października 2013 r. - sygn. akt II SA/Wr 478/13 oraz wyrok WSA w Kielcach z 11 maja 2011 r. - sygn. akt II SA/Ke 243/11). Zagadnienie to zostało w sposób kompleksowy i wyczerpujący uregulowane w przepisach art. 6 i art. 33 ustawy o ochronie zwierząt.

W art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt wprowadzony został zakaz zabijania zwierząt, z wyjątkiem:

- 1) uboju i uśmiercania zwierząt gospodarskich oraz uśmiercania dzikich ptaków i ssaków utrzymywanych przez człowieka w celu pozyskania mięsa i skór,
- 2) połowu ryb zgodnie z przepisami o rybołówstwie i rybactwie śródlądowym,
- 3) konieczności bezzwłocznego uśmiercenia,
- 4) działań niezbędnych do usunięcia poważnego zagrożenia sanitarnego ludzi lub zwierząt,
- 4a) zabicia lub poddania ubojowi zwierząt gospodarskich z nakazu powiatowego lekarza weterynarii, o którym mowa w art. 33b ust. 1,
- 5) usuwania osobników bezpośrednio zagrażających ludziom lub innym zwierzętom, jeżeli nie jest możliwy inny sposób usunięcia zagrożenia,

- 6) polowań, odstrzałów i ograniczania populacji zwierząt łownych,
- 7) usypiania ślepych miotów,
- 8) czynności podlegających zakazom w stosunku do gatunków chronionych, określonym w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098 i 1718 oraz z 2022 r. poz. 84) wykonywanych na podstawie właściwych zezwoleń,
- 9) uśmiercania zwierząt należących do:
 - a) inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Unii w rozumieniu art. 3 pkt 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych (Dz. Urz. UE L 317 z 04.11.2014, str. 35, z późn. zm.),
 - b) inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Polski, umieszczonych na liście inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Polski określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o gatunkach obcych (Dz. U. poz. 1718),
 - c) inwazyjnych gatunków obcych, które prawdopodobnie spełniają kryteria uznania ich za inwazyjne gatunki obce stwarzające zagrożenie dla Unii, umieszczonych na liście inwazyjnych gatunków obcych, które prawdopodobnie spełniają kryteria uznania ich za inwazyjne gatunki obce stwarzające zagrożenie dla Unii, określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o gatunkach obcych - prowadzonych zgodnie z art. 33 oraz przepisami odrębnymi.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że regulowanie tych kwestii w uchwale podejmowanej przez Radę – bez wyraźnego upoważnienia – nie znajduje uzasadnienia prawnego, zaś określenie w uchwale możliwości zabijania zwierząt w ramach „realizacji zadań dotyczących bezdomności zwierząt” jest sprzeczne z art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt.

W rozdziale 8 uchwały, zatytułowanym „Wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu” w § 9 ust. 1 Rada wskazała, że na realizację niniejszego programu w budżecie miasta na 2024 rok zaplanowano kwotę 31 000,00 złotych.

Zgodnie z § 9 ust. 2 uchwały „Środki, o których mowa w ust. 1 przeznaczone są na: 1) realizację umowy w zakresie wylapywania bezdomnych zwierząt, zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku – 11.100,00 zł; 2) odławianie bezdomnych zwierząt – 2.500,00 zł; 3) obowiązkową sterylizację i kastrację zwierząt w schronisku oraz dotacja na utrzymanie schroniska – 12.000,00 zł; 4) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie – 500,00 zł; 5) tymczasowe umieszczenie zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym – 1.000,00 zł; 6) realizacja opieki weterynaryjnej w tym leczenie, sterylizację, kastrację – 1.900,00 zł; 7) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – 2.000,00 zł.”.

W przyjętych postanowieniach całkowicie pominięto określenie wysokości środków na realizację zadań określonych w art. 11a ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy o ochronie zwierząt, tj. poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt i usypianie ślepych miotów.

Zgodnie z ukształtowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stanowiskiem przepis art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt bezwzględnie wymaga, by rada gminy w sposób szczegółowy i wyczerpujący określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków poprzez egemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań (por. m.in. wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20 wywiódł: „Użyte przez ustawodawcę określenie: „sposób wydatkowania” środków finansowych, oznacza przedstawienie w programie, jako obowiązkowego 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”. (por. także wyrok NSA z 14 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 1001/17; a także m.in. wyroki WSA w Bydgoszczy: z 29 stycznia 2019 r., sygn. akt II

SA/Bd 1280/18, wyroki WSA w Krakowie z 30 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 104/21, wyrok WSA w Szczecinie z 21 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 69/21; wyrok WSA w Warszawie z 31 stycznia 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 2572/19, wyrok WSA w Poznaniu z 7 grudnia 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 712/22, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 listopada 2022 r. sygn. akt II SA/Bk 700/22).

Jak wywiedziono w wyroku WSA w Poznaniu z 26 października 2022 r., (sygn. IV SA/Po 515/22): *"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 jest 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.

W tym miejscu podkreślić należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest to uchwała, która w swoich zapisach powinna wyznaczać w sposób jasny i wyczerpujący konkretne kierunki działania organów gminy. Program to plan, układ zamierzonych czynności, założenia, cele działania (por. Słownik języka polskiego pod red. E. Sobol, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r.s. 753). Program ma charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Powierzchowne i wybiórcze uregulowanie poszczególnych części programu niweczy zatem podstawowy cel, dla którego jest on podejmowany, a więc ustalenia pewnych kierunków i sposobu wykonywania zadania własnego gminy jakim jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wypasywanie na terenie gminy.

Działając w zakresie ustawowej delegacji, rada gminy zobowiązana jest 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.

Odnosząc się do pisma z dnia 22 marca 2024 r. znak: GG.6140.09.2024 w którym zadeklarowano, iż Rada Miasta Rejowiec Fabryczny podejmie nową uchwałę na najbliższej sesji Rady wyjaśniam, iż w świetle stanowiska Najwyższej Izby Kontroli przyjętego w wynikach kontroli "Nadzór Wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego" (Nr ewid. 186/2019/P/19/103/LWA), organ nadzoru nie jest uprawniony do odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z powodu zadeklarowania przez jednostkę samorządu terytorialnego zmiany albo uchylenia uchwały kwestionowanej w toku postępowania nadzorczego. Zmiana stanowiska organu nadzorczego w tej kwestii została przekazana do jednostek samorządu terytorialnego pismem z dnia 8 września 2020 roku, znak PN-II.40.39.2020.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIX/336/24 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Rejowca Fabrycznego;
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Rejowiec Fabryczny