



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 23 marca 2023 r.

Poz. 2528

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.190.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 10 marca 2023 r.

Rada Miasta Zgierza

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)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LVIII/805/2023 Rady Miasta Zgierza z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasto Zgierz na 2023 rok.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 stycznia 2023 r. Rada Miasta Zgierza podjęła uchwałę Nr LVIII/805/2023 w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasto Zgierz na 2023 rok.

Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 lutego 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miasta Zgierza zawiadomienia z dnia 24 lutego 2023 r. znak: PNIK-I.4131.190.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 3 marca 2023 r. znak: OR.6140.18.2023 Prezydent Miasta Zgierza złożył wyjaśnienia oraz poinformował, że projekt uchwały zmieniającej treść Programu stanowiącego załącznik do uchwały Nr LVIII/805/2023 zostanie przedstawiony na najbliższej sesji Rady Miasta Zgierza która odbędzie się w miesiącu marcu br.

Pomimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LVIII/805/2023 Rady Miasta Zgierza z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasto Zgierz na 2023 rok stanowił art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), zwanej dalej ustawą oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy, 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. Program ten, jak stanowi art. 11a ust. 2 ustawy, 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 opieki nad zwierzętami bezdomnymi zawierać ma również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków, do czego zobowiązuje art. 11a ust. 5 ustawy. Dodatkowo, program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 ustawy) oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3a ustawy). Powołane wyżej przepisy ustawy określają zagadnienia powierzone gminie do uregulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Ta część programu, o której mowa w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy, jest obligatoryjna i nie może zostać pominięta przez radę gminy. Pominięcie takie oznaczać będzie bowiem niewypełnienie delegacji ustawowej, które (tak w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu) uznawane jest za istotne naruszenie prawa. Uchybienie wymogom zawarcia w uchwale pełnej regulacji, poprzez pominięcie w treści uchwały choćby jednego z elementów obligatoryjnych, skutkuje bezwzględną nieważnością całej uchwały (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 567/12, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 1777/13). Jednocześnie należy zauważyć, że powołane wyżej przepisy ustawy, poza wskazaniem zagadnień powierzonych gminie do uregulowania w programie, określają również granice kompetencji prawotwórczej, przyznanej w tym zakresie organowi stanowiącemu gminy. Wszelkie regulacje, co do których rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego są sprzeczne z prawem. Postanowienia te naruszają wówczas art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Powyższa zasada oznacza, że również organ stanowiący gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Organ nie jest upoważniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1773/15).

W ocenie organu nadzoru Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasto Zgierz na 2023 rok, będący załącznikiem do uchwały Nr LVIII/805/2023 Rady Miasta Zgierza z dnia 31 stycznia 2023 r., zwany dalej Programem, zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

Nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy treść § 1 ust. 2 Programu, w którym Rada wskazała łączną kwotę przeznaczoną na realizację zadań wynikających z Programu dotyczących: świadczenia całodobowo usługi weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, poprzez dojazd na miejsce zdarzenia i objęcie zwierzęcia opieką weterynaryjną, w razie potrzeby przejście do leczenia wraz z transportem oraz utylizacją zwłok i świadczenie w schronisku dla zwierząt usługi w postaci kompleksowej opieki nad zwierzętami w szczególności nad bezdomnymi psami oraz kotami, adopcji i działań propagujących adopcję, wydawanie zwierząt ich właścicielom.

Ponadto Rada nie wskazała kwoty przeznaczonej na realizację zadania obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt, czym nie wypełniła wskazanej powyżej delegacji ustawowej.

Konieczność określenia konkretnej kwoty przeznaczonej na wykonanie każdego z opisanych w programie zadań potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21, a mianowicie, że ustawodawca w art. 11a ust. 5 ustawy nałożył na radę gminy obowiązek wskazania w programie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Podkreślić należy, że użyte w tym przepisie określenie "sposób wydatkowania środków finansowych", oznacza wymóg przedstawienia w uchwale dotyczącej programu zapobiegania bezdomności zwierząt, jako elementu obligatoryjnego, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. W wyroku z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20 Naczelny Sąd Administracyjny orzekł: „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”. Następnie WSA w Łodzi w wyroku z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21 postanowił, że 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. Zatem 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, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami.

Pominięcie określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych do realizacji poszczególnych celów programu, a w konsekwencji brak wskazania czy na dany cel przeznaczono jakiekolwiek środki, stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte Programem ma zasadnicze znaczenie dla realizacji całej uchwały (por. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17, wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Ke9629/21, wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21, z dnia 20 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 897/21).

Dodatkowo wskazanie łącznej kwoty do kilku zadań stanowi nie wypełnienie delegacji ustawowej, bowiem nie sposób ustalić jaka jest wysokość środków przeznaczonych na realizację odrębnie każdego z nich (wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1030/22, z dnia 10 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1002/22).

Z powyższych uregulowań uchwały nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne czynności – co czyni taką regulację nietransparentną. Naruszeniem normy art. 11a ust. 5 ustawy jest zatem pozostawianie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały, swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tegoż sposobu w zawieranych umowach.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, postanowienia zawarte w § 1 ust. 2 Programu nie wypełniają delegacji zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy.

Jednocześnie należy zauważyć, że postanowienia zawarte w załączniku do uchwały Nr LVIII/805/2023 w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasto Zgierz na 2023 rok, zawierają również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

Regulacja § 1 ust. 2 tiret pierwsze Programu, w którym Rada Miasta Zgierza wskazała kwotę 250,00 zł brutto na zakup karmy dla zwierząt gospodarskich stanowi modyfikację przepisu art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, bowiem ustawodawca reguluje to zadanie poprzez wskazanie na gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Zdaniem organu nadzoru zapewnienie kwoty na zakup karmy dla zwierząt gospodarskich jest jednym z aspektów utrzymania zwierząt gospodarskich i nie stanowi o prawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej.

Ponadto w § 1 ust. 2 tiret czwarte Programu Rada wskazała kwotę na finansowanie świadczeń w zakładzie leczniczym dla zwierząt usługi weterynaryjnej obejmującej sterylizację, kastrację kotów wolno żyjących, leczenie kotów wolno żyjących oraz usypianie ślepych miotów. Powyższe uregulowanie w zakresie usypiania ślepych miotów bez dalszego dookreślenia o jakie zwierzęta chodzi narusza zasady techniki prawodawczej. Zgodnie z treścią § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość § 2 pkt 3-5 Programu, w którym Rada uregulowała definicje „miejsca przetrzymywania”, „właściciela”, „wolontariusza”. Wprowadzenie do Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt innych, nieznanych ustawie wyrażań lub definicji stanowi przekroczenie zakresu przyznanej Radzie kompetencji oraz naruszenie zasad techniki prawodawczej uregulowanej w § 9 ww. załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów.

Dodatkowo organu nadzoru zwraca również uwagę na naruszenie zasad techniki prawodawczej, do którego doszło podczas uchwalania przedmiotowej uchwały. Zgodnie ze stosowanym odpowiednio do aktów prawa miejscowego § 124 zasad techniki prawodawczej podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzieli się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Program

opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasto Zgierz na 2023 rok, stanowi załącznik do uchwały Nr LVIII/805/2023 – załącznik zaś jest integralną częścią uchwały. Oznacza to, że zapisy załącznika podlegają takiej samej systematyzacji jednostek redakcyjnych, co uchwała.

Reasumując, uchwała Nr LVIII/805/2023 Rady Miasta Zgierza z dnia 31 stycznia 2023 roku w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasto Zgierz na 2023 rok w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Zgierza