



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 23 marca 2023 r.

Poz. 2529

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.194.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 10 marca 2023 r.

Rada Miejska w Wolborzu

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 LIII/503/2023 Rady Miejskiej w Wolborzu z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Wolbórz w 2023 roku”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 stycznia 2023 r. Rada Miejska w Wolborzu podjęła uchwałę Nr LIII/503/2023 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Wolbórz w 2023 roku”.

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 Miejskiej w Wolborzu zawiadomienia z dnia 27 lutego 2023 r. znak: PNIK-I.4131.194.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem znak: ZOS.6140.4.2023.JR Zastępca Burmistrza Wolborza złożył wyjaśnienia oraz poinformował, że zostanie przedstawiona nowa uchwała w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Wolbórz w 2023 roku” na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Wolborzu, która odbędzie się 30 marca 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 LIII/503/2023 Rady Miejskiej w Wolborzu z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Wolbórz w 2023 roku” stanowił art. 11a 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 Wolbórz w 2023 roku” będący załącznikiem do uchwały Nr LIII/503/2023 Rady Miejskiej w Wolborzu 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 § 12 ust. 1 pkt 1 Programu, w którym Rada wskazała łączną kwotę przeznaczoną na realizację zadań wynikających z Programu dotyczących: odławiania bezdomnych zwierząt oraz zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt.

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. 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 jakiegokolwiek 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 § 12 ust. 1 pkt 1 Programu nie wypełniają delegacji zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy.

Jednocześnie należy zauważyć, że postanowienia zawarte w załączniku do uchwały Nr LIII/503/2023 Rady Miejskiej w Wolborzu z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Wolbórz w 2023 roku”, zawierają również naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 4 ust. 4 oraz § 5 Programu Rada wskazała, że „bezdome zwierzęta domowe przewożone są do schroniska, gdzie zapewniona jest opieka weterynaryjna”, „ograniczenie populacji bezdomnych zwierząt poprzez sterylizację albo kastrację zwierząt domowych, w szczególności psów realizuje schronisko poprzez obligatoryjne przeprowadzenie zabiegów sterylizacji i kastracji zwierząt przyjętych do schroniska z wyjątkiem zwierząt, u których istnieją przeciwwskazania do wykonania tych zabiegów, z uwagi na stan zdrowia lub wiek”. Treść powyższych uregulowań w zakresie wyrazu „domowe” oraz „domowych” przekracza granice delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 ustawy. Zgodnie z definicją ustawową – zwierzętami bezdomnymi są zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Zatem poprzez określenie „bezdome zwierzęta domowe” Rada wprowadziła do uchwały nowe pojęcie, które nie jest znane ustawie. Natomiast zapis dotyczący zabiegów sterylizacji i kastracji zwierząt domowych jest niezgodny także z treścią art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, gdyż ustawodawca nie dokonuje w żadnym zapisie ograniczenia tego zadania wyłącznie do zwierząt domowych.

Organ nadzoru wskazuje także na nieprawidłowość § 4 ust. 5 Programu, w którym Rada postanowiła, że „bezdome zwierzęta gospodarskie przewożone są do gospodarstwa rolnego, z którym zawarta jest umowa, o której mowa w § 8 ust. 1 niniejszego Programu”. Wskazanie na „bezdome” zwierzęta gospodarskie stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, bowiem ustawa wskazuje na zwierzęta gospodarskie bez wyodrębnienia, że są one bezdome. Ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy zawarł możliwość umieszczenia w gospodarstwie rolnym każdego zwierzęcia gospodarskiego, które w zaistniałym stanie faktycznym wymaga takiego umieszczenia. Zatem brak jest podstaw prawnych do zawężającego rozumienia tego przepisu (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 października 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 481/22).

Nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy treść § 6 ust. 1 Programu w zakresie wyrazu „nowych”. Ustawodawca w omawianym przepisie zobowiązał organ stanowiący gminy do uregulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zadania, jakim jest poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Przypomnieć należy, że Rada nie została upoważniona do modyfikowania przepisów ustawy oraz do wychodzenia poza zakres otrzymanego ustawą upoważnienia. W związku z powyższym § 6 ust. 1 Programu we wskazanym zakresie wykracza poza granice upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy i stanowi jego nieuprawnioną modyfikację.

Treść § 8 ust. 1 lit. a, b oraz ust. 2 Programu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Realizacja tego zadania nakazuje wskazanie jedynie konkretnego gospodarstwa rolnego z terenu gminy poprzez zamieszczenie jego adresu.

Przekracza delegację ustawową zawartą w art. 11a ust. 2 pkt 8 oraz art. 11a ust. 4 ustawy regulacja § 9 ust. 1 Programu w zakresie wskazania, że całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt zapewnia schronisko. Regulacja taka, w ocenie organu nadzoru, jest nieprawidłowa z uwagi na treść art. 11a ust. 4 ustawy, zgodnie z którym jedynie realizacja zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Powyższe oznacza, że zadanie jakim jest zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy), nie może zostać powierzona podmiotowi, który prowadzi schronisko. Stosownie do treści art. 4 pkt 25 ustawy przez schronisko dla zwierząt rozumie się miejsce do opieki nad zwierzętami (wyłącznie) 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 z późn. zm.). W wyroku z dnia 1 września 2021 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (sygn. akt II SA/Gl 850/21) orzekł, że schronisko ukierunkowane jest na zapewnienie opieki zwierzętom domowym, natomiast zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych odnosi się również do zwierząt dzikich, czy wolno żyjących – zatem schronisko nie jest podmiotem, który powinien zapewnić tego typu całodobową opiekę. W tym zakresie Gmina powinna podpisać stosowną umowę z podmiotem, który będzie mógł tego rodzaju zadanie realizować w sposób prawidłowy.

W § 9 ust. 2 Programu Rada Gminy wskazała, że Gmina Wolbórz ponosi koszty opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt bezdomnych i dzikich. Regulacja powyższa przekracza delegację ustawową z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, bowiem wskazany przepis ustawy nakłada na gminy obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem wszystkich zwierząt – nie tylko domowych – a więc i zwierząt dzikich, czy wolno żyjących np. kotów (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1503/17).

Reasumując, uchwała Nr LIII/503/2023 Rady Miejskiej w Wolborzu z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Wolbórz w 2023 roku” w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 5 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 11a ust. 2, art. 11a ust. 2 pkt 4, 5, 7, 8 oraz art. 11a ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt.

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:

Burmistrz Wolborza