



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.678.2022

Łódź, 30 czerwca 2022 r.

Rada Miejska w Pabianicach

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1007 i 1079)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/491/22 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 25 maja 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Pabianice”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 maja 2022 r. Rada Miejska w Pabianicach podjęła uchwałę Nr XLVII/491/22 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Pabianice”. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 1 czerwca 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Pabianicach zawiadomienia z dnia 13 czerwca 2022 r. znak: PNIK-I.4131.678.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 20 czerwca 2022 r. znak: SPM-I.0004.5.2022 Zastępca Prezydenta Miasta Pabianic poinformowała, że zostanie przygotowany projekt uchwały uwzględniający uwagi organu nadzoru, który po poddaniu procesowi opiniowania przez właściwe jednostki, zostanie przedłożony pod obrady Radzie Miejskiej w Pabianicach.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Mimo 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.

Przedmiotowa uchwała podjęta została 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 2022 r. poz. 572), zwanej dalej ustawą. 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 obowiązkowa i nie może zostać przez radę gminy pominięta. 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 chociażby jednego z elementów obowiązkowych, skutkuje bezwzględną nieważnością całej uchwały (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r., sygn. akt II SA/GI 1777/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 567/12, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12). 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. Zapisy 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 Miasta Pabianice na rok 2022 (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr XLVII/491/22 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 25 maja 2022 r., zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

W § 9 ust. 2 programu Rada uregulowała sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu w roku 2022. Analiza treści tego przepisu prowadzi do wniosku, że kwestia ustalenia wysokości środków finansowych związanych z realizacją programu oraz sposobu wydatkowania tych środków, do czego zobowiązuje ustawa w art. 11a ust. 5, nie została przez Radę uregulowana w sposób wyczerpujący. Zauważyć należy, że Rada Miejska w Pabianicach zaniechała określenia kwoty środków finansowych na obligatoryjne zadanie programu, jakim jest usypianie ślepych miotów, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Zauważyć należy, że w § 9 ust. 2 pkt 1 lit. d tiret czwarty programu Rada Miejska w Pabianicach postanowiła o przeznaczeniu kwoty 500 zł na usypianie ślepych miotów – jednakże, w ocenie organu nadzoru, kwota ta odnosi się do finansowania usypiania ślepych miotów wyłącznie kotów wolno żyjących, co nie stanowi prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Przepisy te zobowiązują organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego do uregulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi kwestii usypiania ślepych miotów zwierząt, a nie jedynie miotów wolno żyjących kotów. Umieszczenie zatem kwestii finansowania zadania, jakim jest usypianie ślepych miotów, w ramach postanowień § 9 ust. 2 pkt 1 lit. d programu (dotyczącego opieki nad kotami wolno żyjącymi) spowodowało, że wskazana kwota 500 zł przeznaczona jest wyłącznie na usypianie ślepych miotów kotów wolno żyjących, z całkowitym pominięciem innych zwierząt. W zakresie finansowania zadania, jakim jest usypianie ślepych miotów, doszło zatem do zaniechania legislacyjnego,

poprzez niewłaściwe wypełnienie delegacji ustawowej. Pominięcie ustalenia i wskazania kwoty na realizację ww. zadania oznacza, że program nie reguluje w sposób wystarczający materii przekazanej do unormowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Zauważyć należy, 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. 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. Konieczność określenia konkretnej kwoty przeznaczonej na wykonanie każdego zadania opisanego w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi również w następujących wyrokach z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 270/21; 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21; 6 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 977/21; 11 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 990/21. Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, regulacja § 9 ust. 2 programu nie wypełnia delegacji zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, a uchybienie to stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności w całości uchwały Nr XLVII/491/22 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 25 maja 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz

zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Pabianice”.

Poza opisanym wyżej istotnym naruszeniem prawa, stwierdzonymi w Programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Pabianice na rok 2022, będącym załącznikiem do uchwały Nr XLVII/491/22 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 25 maja 2022 r., należy również zwrócić uwagę na naruszenie procedury, którego dopuściła się Rada Miejska w Pabianicach podczas uchwalania ww. uchwały. Przypomnieć należy, że zgodnie z treścią art. 11a ust. 7 ustawy, projekt programu, najpóźniej do dnia 1 lutego wójt (burmistrz, prezydent miasta) przekazuje do zaopiniowania: 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii; 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy; 3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy. Podmioty te w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu wydają opinie o projekcie. Niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego programu (art. 11a ust. 8 ustawy). Przywołane przepisy (art. 11a ust. 7 i 8 ustawy) stanowią tryb podejmowania uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyrokach z dnia: 25 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 535/21 i 20 października 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 541/21 – zaniechanie konsultacji projektu uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt z podmiotami, o których mowa w art. 11a ust. 7 ustawy, stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Brak skonsultowania przez Radę Miejską w Pabianicach projektu programu przyjętego w uchwale Nr XLVII/491/22, stanowi zatem naruszenie procedury uchwalania tego projektu i powoduje konieczność 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.

Reasumując, uchwała Nr XLVII/491/22 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 25 maja 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Pabianice”, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 5 i 7 ustawy o ochronie zwierząt – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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 Pabianic