



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.520.2022

Łódź, 4 maja 2022 r.

Rada Gminy Brąszewice

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 i 583)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/199/2022 Rady Gminy Brąszewice z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Brąszewice na rok 2022.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 marca 2022 r. Rada Gminy Brąszewice podjęła uchwałę Nr XXXVI/199/2022 w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Brąszewice na rok 2022. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 5 kwietnia 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Brąszewice zawiadomienia z dnia 22 kwietnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.520.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

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.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 26 kwietnia 2022 r. Przewodniczący Rady Gminy poinformował, że projekt uchwały w sprawie zmiany ww. uchwały zostanie przekazany Radnym Gminy Brąszewice i będzie poddany pod obrady.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu, a tym samym wyeliminowania 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 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572) - zwana dalej „ustawą”. Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy, 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, o czym stanowi 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 wskazują 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 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 brak w treści uchwały chociażby jednego z elementów obowiązkowych, skutkuje bezwzględnie 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. Zasada ta 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 Brąszewice na rok 2022 (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr XXXVI/199/2022 Rady Gminy Brąszewice z dnia 24 marca 2022 r., zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

W § 21 programu Rada wskazała 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. Rada postanowiła, że środki finansowe przeznaczone będą na: 1. Odławianie bezdomnych zwierząt – 3000 zł, 2. Umieszczenie w schronisku dla zwierząt, poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt – 96100 zł, 3. Usypianie ślepych miotów – 500 zł, 4. Sterylizacja i kastracja psów przybyłych do schroniska – 1000 zł, 5. Umieszczanie zwierzęcia w gospodarstwie rolnym, karmienie i leczenie – 2000 zł, 6. Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – 4000 zł, 7. Dożywanie oraz opieka nad wolno żyjącymi kotami – 2000 zł. Art. 11a ust. 5 ustawy stanowi, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Oznacza to, że w programie rada gminy ma obowiązek określić kwoty przeznaczane na

wszystkie zadania opisane w programie. Regulacja § 21 programu nie stanowi właściwego wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ Rada pominęła określenie wysokości środków finansowych na edukację mieszkańców, (o której mowa w § 2 pkt 4 programu). Ponadto, analiza zapisów § 21 prowadzi do wniosku, że Rada pominęła finansowanie zadania polegającego na obowiązkowej sterylizacji i kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt, bowiem wskazała jedynie środki finansowe na sterylizację i kastrację psów przybyłych do schroniska. Zapis art. 11a ust.2 pkt 4 ustawy, wskazuje na obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, ustawodawca nie dokonuje zatem ograniczenia tego zadania wyłącznie do psów. Powyższe nie stanowi o prawidłowym wypełnieniu upoważnienia ustawowego z art. 11a ust. 5 ustawy.

Pominięcie ustalenia i wskazania kwot na realizację ww. zadań oznacza, że nie została wypełniona delegacja ustawowa, a 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 (art. 11a ust. 5 ustawy) 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. W wyroku z dnia 1 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 110/21 WSA w Szczecinie orzekł natomiast, że „O ile zgodzić się należy z organem, że precyzyjne określenie w ramach Programu wysokości środków przeznaczanych na poszczególne cele może być trudne, to jednak szacunkowe przypisanie wartości na realizację konkretnych zadań wynikających z Programu oraz ewentualnej rezerwy i tym samym dookreślenie sposobu wydatkowania środków nie powinno nastęrczać nadmiernej trudności. Nie sposób bowiem przyjąć, że przy określaniu całkowitej rocznej wysokości środków finansowych na realizację zadań wynikających z Programu Rada nie analizowała poszczególnych danych składowych i wskazała kwotę 30.000 zł bez uwzględnienia dotychczasowego doświadczenia przy realizacji konkretnych zadań i wartości usług lub towarów dla każdego z celów Programem przewidzianych.”

Nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy treść § 14 pkt 1-3 programu, ponieważ w zbyt ogólny sposób reguluje zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi. Zapis ten nie wskazuje konkretnych sposobów działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, nie zawiera też listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt. Zadaniem Rady jest natomiast szczegółowe uregulowanie w programie kwestii dotyczącej opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Należy też zwrócić uwagę na orzecznictwo sądowe dotyczące opieki nad kotami wolno żyjącymi, zgodnie z którym brak wskazania konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, czy też brak listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt – nie pozwala na uznanie, że rada gminy wypełniła obowiązek nałożony na nią w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy (zob. wyrok NSA z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21 orzekł natomiast, że program nie może cechować się dużym stopniem ogólności, lecz powinien zawierać konkretne sposoby działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, listę społecznych opiekunów oraz miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt. Sąd ten podkreślił, że duża zmienność okoliczności, w tym populacji kotów wolno żyjących, miejsc ich legowisk, czy listy społecznych opiekunów dokarmiających koty wolno żyjące, uzasadnia coroczne weryfikowanie programu i dostosowywanie go do aktualnych warunków i potrzeb w tym obszarze działania gminy.

Opisane powyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa i powodują konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz

zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Brąszewice na rok 2022, będący załącznikiem do uchwały Nr XXXVI/199/2022 Rady Gminy Brąszewice z dnia 24 marca 2022 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 14 pkt 4 programu Rada postanowiła, że „w przypadku odłowienia kota z terenu Gminy poddany zostanie on sterylizacji bądź kastracji, przekazany do schroniska w celu znalezienia mu rodziny adopcyjnej.” Zapis ten przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ celem tego przepisu jest zapewnienie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, a nie zmniejszenie populacji tych zwierząt. Pamiętać należy, że koty wolno żyjące odgrywają znaczącą rolę w zapobieganiu rozprzestrzeniania się gryzoni w ekosystemie Gminy. Ponadto wskazuje się, że w rozumieniu ustawy o ochronie zwierząt, zwierzęta te nie są zwierzętami bezdomnymi. Oznacza to, że koty wolno żyjące mają prawo bytować w miejscu ich dotychczasowego schronienia i nie mogą być ani przeganiane i wylapywane ani wywożone czy przesiedlane. Zatem Gmina ma obowiązek zapewnić im opiekę, w zakres której wchodzi schronienie, dokarmianie oraz sterylizowanie czy kastrowanie oraz leczenie. W ocenie organu nadzoru, koty wolno żyjące nie powinny być umieszczane w schroniskach, lecz wypuszczane do miejsc ich dotychczasowego pobytu po wykonaniu zabiegu kastracji/sterylizacji.

W § 16 programu Rada postanowiła, że „zabiegi usypiania ślepych miotów bezdomnych kotów, kotów wolno żyjących oraz bezdomnych psów będą wykonywane przez lekarza weterynarii zatrudnionego w schronisku, we wskazanych prawem okolicznościach.” Zdaniem organu nadzoru zapis ten przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. W przepisie tym ustawodawca zobowiązuje do uregulowania w programie zadania polegającego na usypianiu ślepych miotów. Zabieg ten dotyczy zatem wszystkich zwierząt bezdomnych i z treści ustawy nie można wyinterpretować zawężenia obowiązku gminy jedynie do usypiania ślepych miotów bezdomnych kotów, psów czy kotów wolno żyjących. Treść tej normy prawnej nie budzi wątpliwości, że chodzi o wszystkie zwierzęta bezdomne. Powyższe oznacza zatem, że lokalny prawodawca nie może dowolnie ograniczać wykonania wskazanego zadania wyłącznie do kotów, kotów wolno żyjących oraz bezdomnych psów.

Ponadto § 14 pkt 2 oraz § 16 programu w zakresie wyrazów „w miarę możliwości” oraz „we wskazanych prawem okolicznościach” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 2 i 6 ustawy i jednocześnie 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) – dalej jako „Zasady techniki prawodawczej”, 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 § 17 programu Rada postanowiła, że „po wykonaniu zabiegu lekarz weterynarii przekazuje uśpione zwierzęta do utylizacji, firmie, z którą ma podpisaną stosowną umowę w tym zakresie”. Zapis ten przekracza upoważnienie ustawowe określone w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Organ nadzoru wskazuje, że żaden z przepisów ustawy nie upoważnia rady gminy do regulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi kwestii dotyczącej utylizacji uśpionych zwierząt. Ponadto zapisem § 17 programu w zakresie dotyczącym utylizacji zwłok, Rada wkroczyła w materię uregulowaną w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421);

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że w § 2 przedmiotowej uchwały, Rada Gminy postanowiła, że „Traci moc uchwała Nr XXIX/170/2021 Rady Gminy Brąszewice z dnia 13 października 2021 roku w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Brąszewice”. W ocenie organu nadzoru, utrata mocy obowiązującej ww. uchwały następuje z mocy prawa, po upływie roku na który została podjęta. Rada nie była zatem upoważniona regulować kwestii utraty mocy obowiązującej powyższej uchwały, ponieważ zagadnienie to normuje wprost art. 11a ust. 1 ustawy. Regulacja § 2 uchwały jest zatem normatywnie zbędna.

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 XXXVI/199/2022 Rady Gminy Brąszewice z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Brąszewice na rok 2022, w sposób istotny narusza prawo tj. art. 11a ust. 2 pkt 2 i art. 11a ust. 5 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, a także art. 11 ust. 2 pkt 2 i 6 ustawy o ochronie zwierząt.

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
Wójt Gminy Brąszewice