



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.488.2022

Łódź, 28 kwietnia 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 i 583)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/471/22 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Pabianice”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 marca 2022 r. Rada Miejska w Pabianicach podjęła uchwałę Nr XLV/471/22 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Pabianice”. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 31 marca 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Pabianicach zawiadomienia z dnia 19 kwietnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.488.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 21 kwietnia 2022 r. znak: PNiK.0711.14.22 Przewodniczący Rady Miejskiej w Pabianicach poinformował, że projekt przedmiotowej uchwały został przekazany do zaopiniowania właściwym podmiotom, zgodnie z treścią art. 11a ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. W zakresie natomiast pozostałych zastrzeżeń, opisanych w zawiadomieniu, Przewodniczący Rady

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.

Miejskiej w Pabianicach złożył wyjaśnienia, które jedynie częściowo uznane zostały przez organ nadzoru za wystarczające.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Przedmiotowa uchwała została podjęta 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 XLV/471/22 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 24 marca 2022 r., zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

W § 10 ust. 2 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. Zauważyć należy, że Rada Miejska w Pabianicach zaniechała określenia kwoty środków finansowych na takie zadania fakultatywne jak: 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). Rada postanowiła o realizacji ww. zadań w treści § 4 ust. 1 programu, w którym wskazano, że Miasto finansuje zabiegi sterylizacji lub kastracji psów i kotów, a także czipowania psów i kotów, których właściciele są pod opieką Miejskiego Centrum Pomocy Społecznej w Pabianicach. W § 6 ust. 1 pkt 1 programu postanowiono dodatkowo, że Miasto prowadzi nieodpłatne znakowanie psów przez ich czipowanie. Plan znakowania obejmuje nieodpłatne znakowanie zarejestrowanych w Urzędzie Miejskim w Pabianicach psów posiadających właściciela. Powyższe regulacje oznaczają, że Rada Miejska w Pabianicach wprowadziła do programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi – plan znakowania oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt właścicielskich. Przyjęcie na siebie obowiązku realizacji tych zadań jest natomiast równoznaczne z koniecznością określenia przez Radę i wskazania w programie konkretnych kwot (środków finansowych) przeznaczonych na zrealizowanie powyższych zadań. Zauważyć należy, że w § 10 ust. 2 pkt 1 lit. a tiret pierwsze i drugie programu Rada postanowiła o przeznaczeniu kwoty 30.000 zł na kastrację i sterylizację zwierząt oraz 10.000 zł na czipowanie zwierząt – ale kwoty te dotyczą zabiegów wykonywanych u zwierząt bezdomnych przebywających w schronisku. W § 10 ust. 2 pkt 1 lit. d tiret pierwsze i drugie

programu postanowiono natomiast, że przeznaczona zostaje kwota 25.000 zł na kastrację i sterylizację kotów wolno żyjących oraz kwota 5.000 zł na czipowanie kotów wolno żyjących. Żaden ze wskazanych zapisów § 10 ust. 2 programu nie określa zatem kwot na zabiegi sterylizacji lub kastracji psów i kotów posiadających właściciela oraz na czipowanie zwierząt właścicielskich. 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. Konieczność określenia konkretnej kwoty przeznaczonej na wykonanie każdego zadania opisanego w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21. 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. 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.” Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, zapis § 10 ust. 2 programu nie wypełnia delegacji zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, a wskazane uchybienie stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności w całości uchwały przyjmującej program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, co potwierdził np. WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 604/21.

Opisane wyżej uchybienie stanowi istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, że Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Pabianice na rok 2022, będący załącznikiem do uchwały Nr XLV/471/22 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 24 marca 2022 r., zawiera naruszenie prawa innego rodzaju.

W § 2 ust. 6 programu Rada postanowiła, że Miasto ponosi koszty opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem bezdomnych zwierząt, a koszty leczenia zwierząt właścicielskich ponoszą ich właściciele. Regulacja taka narusza przepis art. 11a ust. 5 ustawy i stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Zgodnie z treścią art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, zaś art. 11a ust. 5 ustawy przewiduje, że koszty realizacji programu ponosi gmina. Stosownie zatem do ww. przepisów, rada gminy ma obowiązek w programie zapewnić całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, bez możliwości wprowadzania jakichkolwiek zapisów dotyczących kosztów tej opieki. Organ stanowiący gminy nie jest bowiem uprawniony do rozstrzygania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi kwestii finansowych rozliczeń pomiędzy gminą, a właścicielem zwierzęcia, które ucierpiało w związku ze zdarzeniem drogowym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 4 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 153/16 stwierdził, że: „W orzecznictwie podkreśla się, że zgodnie z treścią art. 11a ust. 5

ustawy o ochronie zwierząt koszty realizacji programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt ponosi gmina i ustawa nie przewiduje partycypacji innych podmiotów w tych kosztach. Brak jest zatem podstawy do zakładania obowiązku ponoszenia kosztów związanych z realizacją celów programu na inne podmioty niż gminne (por. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2015 r., sygn. II SA/Wr 447/15 i z dnia 28 sierpnia 2014 r., sygn. II SA/Wr 408/14 - również dostępne w internetowej bazie orzeczeń sądów administracyjnych)”).

Dodatkowo, w ocenie organu nadzoru utrata mocy obowiązującej uchwały Nr XXXIII/360/21 z dnia 12 maja 2021 r. następuje z mocy prawa, po upływie roku, na który została podjęta. Rada nie była zatem władna regulować kwestii utraty mocy obowiązującej powyższej uchwały, ponieważ zagadnienie to reguluje wprost art. 11a ust. 1 ustawy. Regulacja § 2 przedmiotowej 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 XLV/471/22 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 24 marca 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 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 11a ust. 2 pkt 8 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.

w z. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Karol Młynarczyk
I WICEWOJEWODA

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Pabianic