



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.447.2022

Łódź, 21 kwietnia 2022 r.

Rada Gminy Drużbice

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/326/2022 Rady Gminy Drużbice z dnia 17 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Drużbice w 2022 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 marca 2022 r. Rada Gminy Drużbice podjęła uchwałę Nr XXXVI/326/2022 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Drużbice w 2022 roku. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 25 marca 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Drużbice zawiadomienia z dnia 8 kwietnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.447.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z 14 kwietnia 2022 r. znak: RG.0004.22.2022 Przewodnicząca Rady Gminy poinformowała, że zakwestionowane przez organ nadzoru zapisy ww. uchwały zostaną zmienione na najbliższej sesji Rady Gminy Drużbice.

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 niegodnych z prawem zapisów przedmiotowej uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 11a ust. 1 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, 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 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. 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 bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Drużbice w 2022 roku (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr XXXVI/326/2022 Rady Gminy Drużbice z dnia 17 marca 2022 r., zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

W rozdziale 3 programu zatytułowanym „Finansowanie Programu”, Rada zaplanowała wydatkowanie środków finansowych na realizację programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami w 2022 roku w następujący sposób: 1) odławianie bezdomnych zwierząt i doprowadzanie ich do schroniska – 5 000,00 zł, 2) utrzymanie bezdomnych zwierząt w schronisku, obowiązkowa kastracja albo sterylizacja – 53 000,00 zł, 3) opieka nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie – 800,00 zł, 4) zabiegi kastracji lub sterylizacji kotów wolno żyjących – 1 200,00 zł, 5) opieka i utrzymanie w gospodarstwie rolnym zwierząt gospodarskich – 2 500,00 zł, 6) całodobowa opieka weterynaryjna w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – 4 200,00 zł, 7) usypianie ślepych miotów – 300,00 zł. Analiza treści rozdziału 3 programu prowadzi do wniosku, że Rada nie uregulowała w sposób wyczerpujący kwestii wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków, do czego zobowiązuje ustawa w art. 11a ust. 5. Dokonując podziału środków finansowych i przyporządkowując poszczególne kwoty różnym zadaniom określonym w programie, Rada nie wskazała kwoty przeznaczonej na finansowanie takich zadań jak: znakowanie zwierząt umieszczonych w schronisku oraz edukacja mieszkańców, o których Rada postanowiła w rozdziale 2 zatytułowanym „Realizacja zadań” w ust. 1 pkt 4 i ust. 5 pkt 1 i 3. Pominięcie ustalenia i wskazania kwot na realizację ww. zadań oznacza, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej, a program nie reguluje

w sposób wyczerpujący materii przekazanej do unormowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W art. 11a ust. 5 ustawa nakłada na radę gminy obowiązek wskazania w programie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Użyte w tym przepisie przez ustawodawcę 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 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 Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 faktyczne wykonanie poszczególnych zadań, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami. W wyroku z dnia 1 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 110/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 nastroczać 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 rozdziału 3 zatytułowanego „Finansowanie Programu” nie wypełnia delegacji określonej w art. 11a ust. 5 ustawy, a wskazane uchybienie stanowi samodzielną podstawą do stwierdzenia nieważności w całości uchwały przyjmującej program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, co potwierdził np. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 604/21.

W rozdziale 2 programu zatytułowanym „Realizacja zadań” w ust. 3 pkt 5, Rada postanowiła, że „w przypadku odłowionych rannych zwierząt, opiekę lekarską nad nimi zapewni miejscowy lekarz weterynarii lub schronisko, do którego zwierzę zostanie przewidzione”. Zapis taki nie stanowi o prawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy. Przyjęta przez Radę Gminy regulacja w żaden sposób nie konkretyzuje podmiotu, który będzie realizował wymienione zadanie. Przede wszystkim regulacja ta nie zawiera informacji, dotyczących lekarza weterynarii tj. konkretnie wskazanej nazwy i adresu gabinetu weterynaryjnego lub nazwiska lekarza weterynarii, który będzie wykonywał opiekę lekarską nad „odłowionymi, rannymi zwierzętami”. W ocenie organu nadzoru, krótki (roczny) okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, w pełni uzasadnia konieczność konkretnego wskazania wszystkich podmiotów, przy pomocy których gmina będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią ustawą zadania oraz sposobu realizacji tych zadań. Organ nadzoru podkreśla, że uchwalony przez Radę Gminy program ma walor aktu prawa miejscowego, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, a więc regulować kompleksowo wszystkie kwestie wskazane w ustawie. Zatem powyższa regulacja, powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. aby adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią niepełnych przepisów. Wobec powyższego, jeśli intencją Rady było wskazanie „miejscowego lekarza weterynarii”, który na terenie Gminy Drużbice prowadząc gabinet weterynaryjny, zapewni opiekę lekarską odłowionym, rannym zwierzętom, to obowiązkiem Rady jest uregulowanie tej kwestii w sposób kompleksowy, wyczerpujący i bardzo konkretny – poprzez wskazanie nazwy i adresu tego konkretnego gabinetu weterynaryjnego. W orzecznictwie sądów

administracyjnych wskazuje się na wykonawczy charakter programu. Obowiązkiem Rady jest wskazanie wszystkich podmiotów realizujących zadania gminy wynikające z programu (wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r. sygn. akt II OSK 1087/20).

W rozdziale 2 programu zatytułowanym „Realizacja zadań” w ust. 8 Rada uregulowała zadanie dotyczące zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt w ten sposób, że: 1) Schronisko pełnić będzie całodobową opiekę poprzez dyżur lekarza weterynarii, 2) opieka lekarsko – weterynaryjna jaka okaże się niezbędna w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt będzie świadczona przez Schronisko. W ocenie organu nadzoru, brak jest możliwości powierzenia schronisku realizacji zadania polegającego na zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych. Należy wskazać, że pojęcie "schronisko dla zwierząt" - definiuje przepis art. 4 pkt 25 ustawy. Zgodnie z jego treścią przez to pojęcie rozumie się miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami 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). To oznacza, że schronisko nie ma prawnej możliwości sprawowania opieki nad innymi zwierzętami, niż domowe. Tymczasem art. 11a ust. 2 pkt 8 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). Ratio legis powołanych przepisów zatem jest zapewnienie opieki specjalistycznej lekarskiej wszystkim zwierzętom, a nie tylko tym, które mogą być objęte opieką przez schronisko dla zwierząt. Oznacza to, że gmina nie może przekazać realizacji tego zadania schronisku. W wyroku z dnia 1 września 2021 r., sygn. akt II SA/G1 850/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach 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 tym podmiotem, który powinien zapewniać tego typu całodobową opiekę. W tym zakresie gmina powinna podpisać stosowną umowę z podmiotem, który będzie mógł tego typu zadanie przed nią stojące w sposób prawidłowy realizować.” Zatem, regulacja rozdziału 2 programu zatytułowanego „Realizacja zadań” w ust. 8, nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy.

Jednocześnie należy zauważyć, że program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Drużbice w 2022 r., będący

załącznikiem do uchwały Nr XXXVI/326/2022 Rady Gminy Drużbice z dnia 17 marca 2022 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W rozdziale 2 programu zatytułowanym „Realizacja zadań” w ust. 6 Rada postanowiła, że usypianie ślepych miotów, realizowane będzie jedynie w okolicznościach określonych przez Ustawę o ochronie zwierząt zgodnie z obowiązującym prawem tj. przez lekarza weterynarii w Schronisku. Zapis taki w zakresie wyrazów „jedynie w okolicznościach określonych przez Ustawę o ochronie zwierząt zgodnie z obowiązującym prawem” przekracza zakres kompetencji określony przez art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje zapewnienie usypiania ślepych miotów. Powyższa regulacja nie daje zatem upoważnienia do zawężania zapewnienia usypiania ślepych miotów. Ponadto, zapis powyższy narusza także obowiązujący, hierarchiczny system źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, wobec których jest hierarchicznie niższy, tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu.

Ponadto, przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem § 124 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”. 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 Drużbice w 2022 roku, stanowi załącznik do uchwały Nr XXXVI/326/2022 – załącznik zaś jest integralną częścią uchwały. Oznacza to, że zapisy załącznika podlegają takiej samej systematyzacji jednostek redakcyjnych, co uchwała.

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/326/2022 Rady Gminy Drużbice z dnia 17 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Drużbice w 2022 roku, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 3 i ust. 5 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 11a ust. 2 pkt 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 Drużbice