



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.557.2022

Łódź, 10 maja 2022 r.

Rada Gminy Pabianice

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 LX/396/2022 Rady Gminy Pabianice z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pabianice w 2022 r.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2022 r. Rada Gminy Pabianice podjęła uchwałę Nr LX/396/2022 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pabianice w 2022 r. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 11 kwietnia 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Pabianice zawiadomienia z 29 kwietnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.557.2022, w którego uzasadnieniu organ nadzoru przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie pismem z 6 maja 2022 r., Wójt Gminy Pabianice złożył wyjaśnienia wskazując, że projekt przedmiotowej uchwały został przekazany do zaopiniowania Powiatowemu Inspektorowi Weterynarii, organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt oraz dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy oraz dodatkowo poinformował, że Rada Gminy podejmie nową uchwałę w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności na najbliższej sesji tj. 30 maja 2022 r.

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 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, 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 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 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 zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pabianice w 2022 r. (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr LX/396/2022 Rady Gminy Pabianice z dnia 31 marca 2022 r., zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

W § 14 ust. 1 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) zapewnienie opieki w schronisku, w tym usypianie ślepych miotów oraz transportu i wylapywania zwierząt – 100 000 zł; 2) działania prewencyjne oraz promocyjne w zakresie ograniczenia bezdomności zwierząt (w tym chipowanie, sterylizacja, kastracja) – 40 000 zł; 3) opiekę weterynaryjną dla zwierząt bezdomnych, rannych, powypadkowych – 32 000 zł; 4) transport zwierząt bezdomnych, bezdomnych i uczestniczących w zdarzeniach drogowych do Kliniki Weterynaryjnej Braci Mniejszych w Konstancynie Łódzkim – 80 000 zł; 5) zakup karmy i opiekę, w tym opiekę weterynaryjną (sterylizacje, kastracje) nad kotami wolno żyjącymi – 10 000 zł; 6) opieka nad zwierzętami gospodarskimi – 1 000 zł; 7) działania edukacyjne – 2 000 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 § 14 ust. 1 Programu nie stanowi właściwego wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ w ust. 1 pkt 1 tego paragrafu wskazano łączną kwotę na realizację kilku zadań jak: zapewnienie opieki w schronisku, w tym usypianie ślepych miotów oraz transport i wylapywanie 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. W pkt 2 Programu Rada przeznaczyła kwotę na realizację: działań prewencyjnych oraz promocyjnych w zakresie ograniczenia bezdomności zwierząt (w tym chipowanie, sterylizacja, kastracja) – nie precyzując czy zabiegi te dotyczą zwierząt bezdomnych czy właścicielskich. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy uwzględniając w Programie plan sterylizacji lub kastracji oraz plan znakowania zwierząt (o których mowa w § 12 pkt 4 i 5 Programu) powinna przeznaczyć środki finansowe na realizację tych zadań oraz dookreślić czy ich realizacja dotyczy zwierząt właścicielskich czy bezdomnych. Zaznaczyć należy, że przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od ustawodawcy lokalnego oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Ponadto, zauważyć należy, że Rada Gminy zaniechała określenia kwoty środków finansowych na wykonywanie takich zadań jak: obowiązkowa sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – które stanowią obowiązkowe zadania programu. 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 obowiązkowego, 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 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 § 14 ust. 1 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.

Nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy § 3 ust. 3 pkt 5 Programu, w którym Rada Gminy Pabianice postanowiła, że „schronisko dla zwierząt zapewnia: poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt w ramach działań własnych, oraz we współpracy z Gminą, oraz organizacjami społecznymi zajmującymi się opieką nad

zwierzętami a działającymi na terenie gminy Pabianice”. Tak skonstruowany zapis § 3 ust. 3 pkt 5 Programu nie określa w sposób wyraźny i jednoznaczny organizacji społecznych, przy pomocy których schronisko będzie realizować zadanie w postaci poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Nie wskazuje bowiem konkretnych organizacji, ich nazw czy adresów. Takie określenie sposobu realizacji powyższego zadania stwarza niebezpieczeństwo, że w sytuacji, gdy nie doszłoby do współdziałania z „organizacjami społecznymi zajmującymi się opieką nad zwierzętami, a działającymi na terenie gminy Pabianice” to zadanie to nie zostanie zrealizowane. Brak wskazania konkretnych organizacji społecznych wykonujących powierzone jej zadania stanowi niewłaściwe wypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy. Charakter i czas obowiązywania programu wymagają precyzyjnego określenia wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji jego zadań.

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 Pabianice w 2022 roku zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 2 ust. 1 pkt 10 Programu Rada postanowiła, że realizacja programu obejmuje w szczególności: zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom gospodarskim w gospodarstwie rolnym. Zapis ten przekracza granice upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. W powołanym przepisie ustawodawca nakłada obowiązek wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. W ocenie organu nadzoru, przy takim sformułowaniu ustawowym nie może być mowy, aby wolą ustawodawcy było zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym jedynie „bezdomnym” zwierzętom gospodarskim. Należy bowiem zauważyć, że ustawodawca posługuje się pojęciem „zwierząt gospodarskich”, nie wprowadzając dla nich żadnych dodatkowych ograniczeń. Chodzi zatem o wszystkie zwierzęta gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymagają umieszczenia w gospodarstwie rolnym z powodu szeregu różnych przyczyn (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 602/14). W świetle powyższego Rada Gminy Pabianice w sposób nieuprawniony ograniczyła krąg zwierząt gospodarskich przyjmowanych przez wskazane gospodarstwo rolne.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość zapisów § 8 ust. 5 oraz § 10 ust. 2 Programu, w treści których Rada nie wskazała konkretnych podmiotów, przy pomocy których Gmina Pabianice będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią

zadania w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Powyższe dotyczy odpowiednio wyrazów „inny lekarz weterynarii”, oraz „dodatkowego lub innego gospodarstwa rolnego”. Zapisy te nie wypełniają delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 ustawy. Krótki (roczny) okres obowiązywania Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność konkretnego wskazania podmiotów, przy pomocy których Gmina będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią zadania oraz sposób realizacji tych zadań. Obowiązkiem Rady jest zatem wskazanie konkretnego lekarza weterynarii oraz konkretnego gospodarstwa rolnego.

W § 5 ust. 2 Programu, w którym Rada wskazała, że „Schronisko jest zobowiązane do przekazywania do adopcji bezdomnych zwierząt zainteresowanym osobom fizycznym i prawnym, po uprzednim rozpoznaniu czy osoby te są w stanie spełnić warunki właściwej opieki nad zwierzęciem”. Wskazanie, że adoptować zwierzę może osoba prawna stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy. W ocenie organu nadzoru, adoptować zwierzę bezdomne może tylko pełnoletnia osoba fizyczna posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych. Powyższe twierdzenie wynika z brzmienia przepisów ustawy o ochronie zwierząt. W świetle definicji zawartej w art. 4 pkt 16 ustawy, zwierzęta bezdomne to 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. Natomiast treść przepisu art. 4 pkt 17 ustawy, zawiera definicję zwierząt domowych - są to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Zatem ustawodawca ww. przepisami prawa jednoznacznie objął człowieka czyli osobę fizyczną jako podmiot odpowiedzialny za ochronę i opiekę zwierząt. Powyższe zastrzeżenie dotyczy także § 5 ust. 6 Programu.

Należy wskazać, że poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 7 i 8 ustawy wykracza treść § 8 ust. 5 i § 10 ust. 2 Programu w zakresie wyrazów „w sytuacjach wyjątkowych”, „w uzasadnionych przypadkach i sytuacjach losowych”. Należy wskazać, że zapis zawierający niedookreślone, nieostre pojęcia, takie jak „w sytuacjach wyjątkowych”, „w uzasadnionych przypadkach i sytuacjach losowych”, co pozostaje w opozycji do Zasad 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), 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.

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.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr LX/396/2022 Rady Gminy Pabianice z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pabianice w 2022 r., w sposób istotny narusza prawo tj. art. 11a ust. 5 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, a także art. 11a ust. 2 oraz art. 11a ust. 2 pkt 5, 7 i 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.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości
Wójt Gminy Pabianice