



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 13 września 2022 r.

Poz. 5002

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.875.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 9 września 2022 r.

Rada Gminy Dąbrowice

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 XXXIX/221/2022 Rady Gminy Dąbrowice z dnia 09 marca 2022 roku w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Dąbrowice na 2022 rok”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 marca 2022 r. Rada Gminy Dąbrowice podjęła uchwałę Nr XXXIX/221/2022 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Dąbrowice na 2022 rok”. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 11 sierpnia 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Dąbrowice zawiadomienia z dnia 19 sierpnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.875.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 23 sierpnia 2022 r. Wójt Gminy Dąbrowice poinformował, że przedmiotowa uchwała zostanie zmieniona na najbliższej Sesji Rady Gminy Dąbrowice zaplanowanej na 7 września 2022 r.

W związku z brakiem podjęcia zgodnej z przepisami prawa uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na sesji w dniu 7 września 2022 r., 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 obligatoryjna 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 obligatoryjnych, 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 Gminy Dąbrowice na 2022 rok (zwany dalej programem), będący załącznikiem nr 1 do uchwały Nr XXXIX/221/2022 Rady Gminy Dąbrowice z dnia 09 marca 2022 roku, zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

W § 15 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 Gminy Dąbrowice zaniechała określenia kwoty środków finansowych na takie zadania obligatoryjne jak: opieka nad wolno żyjącymi kotami (określono jedynie kwotę na zakup karmy – czyli dokarmianie tych zwierząt), poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz usypianie ślepych miotów. Ponadto Rada nie wskazała wysokości środków finansowych na prowadzenie edukacji mieszkańców (o którym to zadaniu postanowiła w § 14 programu). Pominięta została również kwestia określenia kwoty na finansowanie zabiegów, o których mowa w § 9 ust. 1 i 2 programu, a które dotyczą zabiegów sterylizacji albo kastracji bezdomnych zwierząt, które zostały przygarnięte przez nowych właścicieli. Należy zauważyć, że 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. Ponadto w § 15 ust. 2 pkt 2.1. programu Rada wskazała jedną kwotę (6.500 zł) na realizację takich zadań jak: odławianie bezdomnych zwierząt, zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku oraz obligatoryjną kastrację lub sterylizację zwierząt w schronisku. Regulacja taka nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ nie informuje o przeznaczeniu konkretnej sumy na wykonanie każdego zadania z osobna. Należy zauważyć, 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 § 15 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 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.

Regulacja § 7 ust. 2 programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ w zbyt ogólny sposób reguluje zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi. Przepis § 7 ust. 2 programu nie wskazuje konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, obserwacji i liczenia populacji, nie zawiera listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt, nie reguluje kwestii dotyczącej rozdysponowania zakupionej karmy oraz zasad, terminów i miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących. Należy zwrócić uwagę na ugruntowane już orzecznictwo sądowe dotyczące opieki nad kotami wolno żyjącymi, zgodnie z którym brak uregulowania powyższych kwestii – 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, 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. W kwestii dotyczącej opieki nad kotami wolno żyjącymi wielokrotnie wypowiedział się już WSA w Łodzi w wyrokach np.: z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 584/20; z dnia 8 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 700/20; z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 619/20; z dnia 19 lutego 2021 r., sygn. akt 620/20; z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21, z dnia 29 września 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 494/21).

Nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 ustawy postanowienie § 14 ust. 1 programu. Rada postanowiła w nim, że Wójt Gminy Dąbrowice w ramach programu prowadzi we współpracy z organizacjami społecznymi działania edukacyjne m.in. w zakresie odpowiedzialnej i właściwej opieki nad zwierzętami. Regulacja taka nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 ustawy, ponieważ nie informuje szczegółowo, które konkretnie organizacje społeczne będą współpracować przy realizacji programu tj. nie wskazuje ich nazwy i adresu. W ocenie organu nadzoru, krótki (roczny) okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność konkretnego wskazania podmiotów, przy pomocy których gmina w ciągu najbliższego roku będzie realizować zadania nałożone na nią w ustawie. Należy zauważyć, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się z niego dowiedzieć: kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne oraz z jakimi organizacjami lub podmiotami Gmina współpracuje przy wykonywaniu zadań określonych w programie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 9 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 179/18 orzekł, że to właśnie program opieki

nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt stanowić ma źródło informacji dla mieszkańców Gminy, jak i innych osób, które znajdują się na jej obszarze, o podmiotach realizujących zadania wynikające z ustawy w zakresie określonym w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. W wyroku WSA w Łodzi z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 619/20 Sąd podkreślił, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi musi być dostosowany do warunków i okoliczności występujących oraz przewidywanych w danym roku i nie można mu nadawać charakteru ogólnych ram, które wymagałyby dalszej konkretyzacji. Dodatkowo wskazano, że ogólny zapis dotyczący współpracy np. z organizacjami społecznymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt jest nieprawidłowy i stanowi wadę istotną programu. Stwarza on bowiem niebezpieczeństwo, że w sytuacji gdy nie doszłoby do współdziałania z odpowiednimi organizacjami – wszystkie albo niektóre z zadań programu nie zostaną zrealizowane w ogóle, bądź zrealizowane będą w sposób nieprawidłowy. Celem programu jest więc określenie w sposób jednoznaczny sposobów działania gminy w celu należytego wypełnienia obowiązków zawartych w ustawie.

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 Dąbrowice na 2022 rok, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały Nr XXXIX/221/2022, zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

We wprowadzeniu do programu Rada postanowiła, że program ten ma zastosowanie do wszystkich zwierząt domowych, w szczególności psów i kotów, w tym kotów wolno żyjących oraz zwierząt gospodarskich. Regulacja powyższa w zakresie wyrazów „w tym” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 ustawy oraz sprzeczna jest z treścią art. 4 pkt 17 i 21 ustawy. Zauważyć należy, że w art. 4 pkt 17 ustawodawca zawarł definicję zwierząt domowych, którymi są zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Przepis art. 4 pkt 21 ustawy stanowi natomiast definicję zwierząt wolno żyjących (dzikich), przez które rozumieć należy zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. Rada Gminy Dąbrowice wbrew definicjom ustawowym i wykraczając poza zakres przyznanej kompetencji uznała koty wolno żyjące za zwierzęta domowe – co stanowi istotne naruszenie prawa.

Nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 ustawy postanowienia: § 1 pkt 5, 6, 7, 8 i 9 programu, w których Rada Gminy Dąbrowice określiła definicje takich pojęć jak: „humanitarne traktowanie zwierząt”, „zwierzęta bezdomne”, „zwierzęta gospodarskie”, „zwierzęta wolno żyjące (dzikie)”, „zwierzęta domowe”. Podkreślić trzeba, że pojęcia powyższe zostały zdefiniowane przez samego ustawodawcę odpowiednio w art. 4 pkt 2, 16, 18, 21 i 17 ustawy i Rada nie jest uprawniona do wprowadzania do programu własnych definicji. Należy też zauważyć, że regulacje § 1 pkt 5, 6, 7, 8 i 9 programu stanowią naruszenie § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zasada ta dotyczy braku możliwości formułowania w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa, definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych – bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, omawiane postanowienia programu naruszają prawo w sposób istotny.

W § 7 ust. 3 programu Rada postanowiła, że gmina w ramach opieki nad wolno żyjącymi kotami, w uzasadnionych przypadkach zapewnia opiekę weterynaryjną poprzez zgłoszenie do lecznicy weterynaryjnej. Regulacja ta w zakresie wyrazów „w uzasadnionych przypadkach” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy i jednocześnie narusza Zasady techniki prawodawczej. Jak bowiem stanowi § 6 w związku z § 143 Zasad 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, czytelny i wyczerpujący. 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. Uwaga powyższa odnosi się również do treści zdania drugiego § 7 ust. 3 programu, w którym Rada postanowiła, że „Pomocą weterynaryjną mogą być objęte inne zwierzęta wymagające pomocy”. Wprowadzony do programu przepis jest nieczytelny, nie wynika z niego: o jakiej pomocy weterynaryjnej mowa oraz jakich innych zwierząt ma ona dotyczyć – tym bardziej, że treść § 7 programu poświęcona jest opiece nad kotami wolno żyjącymi. Wobec powyższego, brak precyzyjnego

określenia, w jakich przypadkach i jakim innym zwierzętom zapewniona zostanie opieka weterynaryjna, stanowi naruszenie Zasad techniki prawodawczej.

Poza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 ustawy wykracza treść § 7 ust. 4 programu w zakresie wyrazów „Gmina pokryje koszt wyżej wymienionego zabiegu.” Regulacja ta wskazuje, że Gmina pokrywać będzie koszty zabiegów sterylizacji i kastracji kotów wolno żyjących na terenie Gminy Dąbrowice. Powyższe postanowienie wykracza poza materię przekazaną radzie gminy do uregulowania w programie i jest zapisem zbędnym. Należy zauważyć, że ustawodawca w art. 11a ust. 5 ustawy postanowił, że koszty realizacji programu ponosi gmina. Z uwagi na to, że zabiegi sterylizacji lub kastracji kotów wolno żyjących mieszczą się w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi, która stanowi natomiast element obligatoryjny programu – nie ulega wątpliwości, że gmina, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 11a ust. 5 ustawy, zobowiązana jest do pokrywania kosztów również tych zabiegów wykonywanych w stosunku do wolno żyjących kotów.

W § 9 ust. 5 programu Rada postanowiła, że nowy opiekun potwierdza wykonanie usługi przez lecznicę weterynaryjną. W ocenie organu nadzoru regulacja ta przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 ustawy, ponadto jest nieprecyzyjna i niejasna – czyli narusza zasady prawidłowej legislacji. Postanowienia § 9 programu dotyczą kwestii przeprowadzania zabiegów sterylizacji albo kastracji u bezdomnych zwierząt, które zostały przygarnięte przez nowych właścicieli. Treść § 9 ust. 5 programu odnosi się zatem do wykonania przez lecznicę weterynaryjną powyższych zabiegów, jednakże nie informuje on o sposobie, w jaki nowy opiekun ma potwierdzić ich wykonanie, ani do kogo to potwierdzenie ma wpłynąć. Wobec powyższego § 9 ust. 5 programu narusza prawo w sposób istotny.

Rada Gminy Dąbrowice w § 11 programu postanowiła, że usypianie ślepych miotów zwierząt, zgodnie z art. 11a ust 2 pkt. 6) ustawy o ochronie zwierząt z dnia 21 sierpnia 1997 roku realizują: schronisko oraz Gmina. Regulacja ta w zakresie wyrazów „zgodnie z art. 11a ust 2 pkt. 6) ustawy o ochronie zwierząt z dnia 21 sierpnia 1997 roku” – wykracza poza granice upoważnienia ustawowego i jednocześnie narusza obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Należy podkreślić, że 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. Powyższe stanowisko potwierdził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 447/15, w którym stwierdził, że zawarcie w uchwale zapisu stanowiącego w istocie odesłanie do aktu wyższego rzędu, który w danym przypadku będzie stosowany, powoduje sprzeczność w przyjętym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej hierarchicznym systemie źródeł prawa. Wobec powyższego zastosowane przez Radę odesłania do przepisów ustawy obowiązujących w zakresie usypiania ślepych miotów, nie jest prawidłowym wypełnieniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy i staje się zapisem zbędnym.

Nie mieści się w granicach upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy oraz stanowi jego nieuprawnioną modyfikację – treść § 11 pkt 2 programu w zakresie wyrazów „pochodzących od bezdomnych”. Rada postanowiła bowiem, że usypianie ślepych miotów realizuje Gmina poprzez zlecenie lecznicy weterynaryjnej zabiegów usypiania ślepych miotów pochodzących od bezdomnych zwierząt. Ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy wprowadził konieczność uregulowania w programie kwestii usypiania ślepych miotów. Zastosowane przez Radę ograniczenie jest zatem sprzeczne z przepisami ustawy, przekracza granice upoważnienia ustawowego i jednocześnie stanowi nieuprawnioną modyfikację wskazanego przepisu.

W § 12 programu postanowiono, że zwierzęta gospodarskie, odebrane na podstawie decyzji administracyjnej Wójta Gminy Dąbrowice o czasowym odebraniu ich właścicielowi lub opiekunowi oraz zwierzęta gospodarskie przemieszczające się bez opieki na terenie Gminy, umieszczane będą na terenie gospodarstwa rolnego położonego w Augustopolu gmina Dąbrowice. Omawiana regulacja w zakresie wyrazów „odebrane na podstawie decyzji administracyjnej Wójta Gminy Dąbrowice o czasowym odebraniu ich właścicielowi lub opiekunowi oraz zwierzęta gospodarskie przemieszczające się bez opieki na terenie Gminy” – przekracza granice upoważnienia i stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Ustawa o ochronie zwierząt zobowiązuje bowiem radę gminy do wskazania w programie, gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich – bez wprowadzania w tym zakresie jakichkolwiek ograniczeń. Chodzi zatem o każde zwierzę gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymaga umieszczenia w gospodarstwie rolnym z powodu szeregu różnych przyczyn (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 602/14). W takiej sytuacji regulacja § 12 programu

we wskazanym zakresie przekracza delegację ustawową i stanowi istotne naruszenie prawa. Powyższa uwaga odnosi się również do § 15 ust. 2 pkt 2.3. programu, w którym określono wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację zadania polegającego na zapewnieniu opieki zwierzętom gospodarskim umieszczonym w gospodarstwie rolnym na określony czas. Regulacja ta w zakresie wyrazów „na określony czas” przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 11a ust. 5 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy i stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy.

Poza opisanymi wyżej istotnymi naruszeniami prawa stwierdzonymi w Programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dąbrowice na 2022 rok, będącym załącznikiem nr 1 do uchwały Nr XXXIX/221/2022 Rady Gminy Dąbrowice z dnia 9 marca 2022 r., należy również zwrócić uwagę na naruszenie procedury, którego dopuściła się Rada Gminy Dąbrowice 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 projektu programu przyjętego w uchwale Nr XXXIX/221/2022 przez Radę Gminy Dąbrowice z organizacjami społecznymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt – stanowi zatem naruszenie procedury uchwalania tego projektu i powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Uzupełniająco organ nadzoru zwraca uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej, poprzez nieprawidłowe oznaczenie jednostek redakcyjnych w § 15 ust. 2 i 3 programu. 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 Dąbrowice na 2022 rok, stanowi załącznik do uchwały Nr XXXIX/221/2022 – załącznik zaś jest integralną częścią uchwały. Powyższe oznacza, że postanowienia załącznika podlegają takiej samej systematyzacji jednostek redakcyjnych, co uchwała.

Reasumując, uchwała Nr XXXIX/221/2022 Rady Gminy Dąbrowice z dnia 09 marca 2022 roku w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Dąbrowice na 2022 rok”, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 5, art. 11a ust. 2 i art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości oraz art. 11a ust. 2 i art. 11a ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy, a także art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt.

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.

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 Dąbrowice