



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 17 kwietnia 2023 r.

Poz. 3132

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.295.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 6 kwietnia 2023 r.

Rada Miejska w Złoczewie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr L/370/23 Rady Miejskiej w Złoczewie z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Złoczew na 2023 rok.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lutego 2023 r. Rada Miejska w Złoczewie podjęła uchwałę Nr L/370/23 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Złoczew na 2023 rok.

Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 marca 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Złoczewie zawiadomienia z 27 marca 2023 r. znak: PNIK-I.4131.295.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z 31 marca 2023 r. znak: RM.0004.7.2023 Przewodniczący Rady Miejskiej w Złoczewie złożył wyjaśnienia, które nie zostały uznane przez organ nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr L/370/23 Rady Miejskiej w Złoczewie z dnia 27 lutego 2023 roku w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Złoczew na 2023 rok stanowił art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

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 pominięta przez radę gminy. 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 choćby jednego z elementów obligatoryjnych, skutkuje bezwzględną nieważnością całej uchwały (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 567/12; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 1777/13).

W ocenie organu nadzoru program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Złoczew na 2023 rok, będący załącznikiem do uchwały Nr L/370/23 Rady Miejskiej w Złoczewie z dnia 27 lutego 2023 r., zwany dalej programem narusza obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

Nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy treść § 9 ust. 2 programu, w którym Rada wskazała wysokość środków finansowych przeznaczonych na jego realizację, bowiem Rada Miejska nie określiła wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań dotyczących odławiania bezdomnych zwierząt oraz obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt.

Konieczność określenia konkretnej kwoty przeznaczonej na wykonanie każdego z opisanych w programie zadań potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21. 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. Podkreślić należy, że 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.

Pominięcie określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych do realizacji poszczególnych celów programu, a w konsekwencji brak wskazania czy na dany cel przeznaczono jakiegokolwiek środki, stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte programem ma zasadnicze znaczenie dla realizacji całej uchwały (por. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17; wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 962/21; wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21; z dnia 20 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 897/21, z dnia 22 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1075/22, z dnia 22 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1108/22).

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, postanowienia zawarte w § 9 ust. 2 programu nie wypełniają delegacji zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy.

W § 4 ust. 2 pkt 2 programu Rada wskazała, że opieka nad wolno żyjącymi kotami realizowana będzie przez przyjmowanie zgłoszeń i ustalenie miejsc występowania kotów wolno żyjących. Powyższe nie wypełnia

delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, bowiem treść programu cechuje się dużym stopniem ogólnikowości, co może prowadzić do wniosku, że zadanie to nałożone przez ustawodawcę na Gminę nie będzie poprawnie realizowane. Zdaniem organu nadzoru brak wskazania konkretnych podmiotów oraz brak uregulowania sposobu ustalenia miejsc występowania kotów wolno żyjących nie stanowi prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej. Na konieczność szczegółowego uregulowania powyższych kwestii zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18.

Zatem doprecyzowanie omawianego zagadnienia w treści programu o wskazane elementy np. na podstawie zgłoszeń społecznych opiekunów kotów wolno żyjących, mieszkańców gminy, przedstawicieli organizacji społecznych, których statutowym zadaniem jest ochrona zwierząt będą ustalane miejsca występowania kotów wolno żyjących, na podstawie obserwacji populacji kotów wolno żyjących zostaną ustalone miejsca ich występowania) spowoduje, że regulacja taka będzie kompleksowa, precyzyjna i konkretna (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt: II SA/Kr 221/16, wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 lutego 2023 r., sygn. akt: II SA/Łd 1108/22, z dnia 23 lutego 2023 r., sygn. akt: II SA/Łd 1081/22, wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. akt: II SA/Łd 1073/22).

Organ nadzoru wskazuje także na nieprawidłowość § 4 ust. 2 pkt 4 i 5 programu, w zakresie wyrazów „w ilości dostosowanej do ilości podopiecznych”, „o stałych porach, w odpowiednich miejscach” również nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 2 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), 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. Brak precyzyjnego określenia sformułowań uchwały uniemożliwia bądź znacznie utrudnia adresatom norm zgodne z nimi zachowanie, a po stronie organu wykonawczego stwarza możliwość uznaniowej interpretacji.

Zadanie polegające na dokarmianiu kotów wolno żyjących wynika wprost z treści art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Zatem uchwała winna precyzyjnie podawać w jaki sposób dokarmianie tych zwierząt będzie wykonywane (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 lutego 2023 r., sygn. akt: II SA/Łd 1002/22, z dnia 22 lutego 2023 r., sygn. akt: II SA/Łd 1075/22).

Nie wypełnia delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy § 4 ust. 3 programu w zakresie braku wskazania konkretnej lecznicy weterynaryjnej, z którą Gmina ma podpisaną umowę na zapewnienie opieki weterynaryjnej w ramach opieki nad kotami wolno żyjącymi. 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 (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 lutego 2023 r., sygn. akt: II SA/Łd 1108/22).

Ponadto § 4 ust. 5 programu również nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ z jego postanowień nie wynika, że Gmina posiada społecznych opiekunów kotów wolno żyjących, a jedynie, że będzie prowadzić rejestr społecznych opiekunów kotów. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że z treści postanowień programu powinno wynikać, że Gmina realizując nałożone na nią przez ustawodawcę obowiązki powinna prowadzić listę społecznych opiekunów, jeżeli takie osoby się do niej zgłosiły.

Jednocześnie należy zauważyć, że postanowienia zawarte w załączniku do uchwały Nr L/370/23 Rady Miejskiej w Złoczewie z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Złoczew na 2023 rok, zawierają również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 2 ust. 1 pkt 3 programu w zakresie wyrazów „zgodnie z zasadami określonymi w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 roku w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r. Nr 116, poz. 753)” przekracza zakres kompetencji określony przez art. 11a ust. 1 i 2 ustawy i jednocześnie narusza 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.

Przekracza delegację ustawową z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy treść § 7 ust. 2 programu, w którym Rada wskazała, że „zwierzęta zostaną przekazane do indywidualnego gospodarstwa rolnego, które jest w stanie zapewnić właściwe warunki bytowania, odpowiednie do gatunku zwierzęcia i jego potrzeb”, bowiem realizacja tego zadania nakazuje jedynie wskazanie konkretnego gospodarstwa rolnego z terenu gminy poprzez zamieszczenie jego adresu bez dodatkowych warunków czy zastrzeżeń (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 września 2017 r., sygn. akt: II SA/Ke 478/17).

Reasumując, uchwała Nr L/370/23 Rady Miejskiej w Złoczewie z dnia 27 lutego 2023 roku w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Złoczew na 2023 rok w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 5, art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 11a ust. 1 i 2 oraz 11a ust. 2 pkt 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:

Burmistrz Miasta Złoczewa