



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 3 lutego 2023 r.

Poz. 966

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.15.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 27 stycznia 2023 r.

Rada Gminy Wola Krzysztoporska

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)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LIV/462/22 Rady Gminy Wola Krzysztoporska z dnia 22 grudnia 2022 r. o zmianie uchwały w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wola Krzysztoporska w 2022 roku, w części obejmujące:

- § 1 pkt 9 w zakresie wyrazów „psów i kotów”,
- § 1 pkt 11 oraz pkt 13.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 grudnia 2022 r. Rada Gminy Wola Krzysztoporska podjęła uchwałę Nr LIV/462/22 o zmianie uchwały w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wola Krzysztoporska w 2022 roku. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 grudnia 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Wola Krzysztoporska zawiadomienia z dnia 9 stycznia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.15.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 20 stycznia 2023 r., znak: ROK.0711.23.2023 Przewodnicząca Rady Gminy Wola Krzysztoporska poinformowała, że na najbliższej sesji Rady Gminy Wola Krzysztoporska zostaną wprowadzone do przedmiotowej uchwały zmiany zgodnie z zastrzeżeniami wskazanymi w piśmie organu nadzoru.

Pomimo 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 niezgodnych z prawem zapisów uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LIV/462/22 Rady Gminy Wola Krzysztoporska stanowił 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 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 obowiązkowych, 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). 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. Postanowienia 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 § 1 pkt 9 uchwały Rada nadała nowe brzmienie § 9 ust. 1 Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wola Krzysztoperska w 2022 roku, będącego załącznikiem do uchwały Nr XLI/351/22 (zwanego dalej Programem) postanawiając, że Gmina pokrywa 100% kosztów usypienia ślepych miotów psów i kotów. Treść omawianego przepisu nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy w zakresie wyrazów „psów lub kotów” i stanowi jednocześnie nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Zgodnie z brzmieniem art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy – rada gminy uchwała program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który w szczególności obejmuje kwestię usypiania ślepych miotów. Podkreślić należy, że ustawodawca w przywołanym przepisie nie wprowadził ograniczenia zadania polegającego na usypianiu ślepych miotów wyłącznie do psów i kotów. Rada nie była zatem uprawniona do ustanowienia takiego ograniczenia w nowym § 9 ust. 1 Programu, wbrew woli ustawodawcy, bowiem organ prawodawczy gminy nie jest upoważniony do regulowania jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Organ nadzoru wskazuje ponadto na nieprawidłowość treści § 1 pkt 11 uchwały, w którym Rada Gminy Wola Krzysztoperska nadała nowe brzmienie § 10 ust. 1 pkt 1 Programu. Treść powyższego nie wypełnia delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy. Rada postanowiła w tym przepisie, że poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt realizuje schronisko w Wojtyszkach poprzez prowadzenie działań zmierzających do pozyskiwania nowych właścicieli i oddawania do adopcji bezdomnych zwierząt osobom zainteresowanym i zdolnym zapewnić im należyte warunki bytowania. W ocenie organu nadzoru treść nowo brzmiącego § 10 ust. 1 pkt 1 Programu nie jest wystarczająca dla uznania, że Program w sposób kompleksowy realizuje delegację ustawową wskazaną w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy. Z regulacji tej nie wynika, jakie konkretnie czynności będzie podejmowało schronisko w celu realizacji zadania, jakim jest poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Nie określa ona przykładów działania mającego na celu realizację tego zadania, które mogłyby obejmować np. kampanie realizowane za pomocą regionalnych środków masowego

przekazu, stron internetowych, w tym portali społecznościowych, bądź ogłoszeń zamieszczanych w miejscach publicznych (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 547/21).

W § 1 pkt 13 uchwały Rada nadała nowe brzmienie § 13 ust. 1 Programu, w którym opisała sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu w 2022 roku. Analiza treści tego przepisu (§ 13 ust. 1 Programu) prowadzi do wniosku, że kwestia ustalenia wysokości środków finansowych związanych z realizacją Programu oraz sposobu wydatkowania tych środków, do czego zobowiązuje ustawodawca w art. 11a ust. 5 ustawy, nie została przez Radę uregulowana w sposób wyczerpujący. W nowo brzmiącym § 13 ust. 1 pkt 2 Programu Rada postanowiła o przeznaczeniu łącznej kwoty 104.822,35 zł na realizację takich zadań jak: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca i opieki w schronisku dla zwierząt, obowiązkowa sterylizacja i kastracja zwierząt, „chipowanie” zwierząt, usypianie ślepych miotów zwierząt w schronisku. Podkreślić należy, że regulacja ta nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ nie informuje o przeznaczeniu oddzielnej, konkretnej sumy na wykonanie każdego zadania z osobna. Należy zauważyć, że ustawa w art. 11a ust. 5 nakłada na radę gminy obowiązek wskazania w Programie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Użyte 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 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 nowo brzmiącego § 13 ust. 1 pkt 2 Programu nie wypełnia delegacji zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy.

Ponadto Rada w § 1 pkt 13 uchwały nadając nowe brzmienie § 13 ust. 1 Programu, w punkcie 7 przeznaczyła kwotę 1.500,00 zł na usypianie ślepych miotów. Zauważyć należy, że nowo brzmiący § 13 ust. 1 pkt 2 Programu również wymienia usypianie ślepych miotów, dla którego to zadania została wskazana inna, niż w nowym § 13 ust. 1 pkt 7 Programu, kwota. Co prawda w nowym § 13 ust. 1 pkt 7 Programu mowa jest o usypianiu ślepych miotów zwierząt w schronisku, w związku z czym domniemywać można, że treść nowego § 13 ust. 1 pkt 7 Programu dotyczy finansowania zabiegów usypiania ślepych miotów, które realizowane jest przez lekarza weterynarii poza schroniskiem (stosownie do § 9 ust. 3 pkt 2 Programu). W tym miejscu warto przypomnieć, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stanowi akt prawa miejscowego, którego przepisy nie mogą naruszać Zasad techniki prawodawczej. Jak bowiem stanowi § 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, 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. Oznacza to, że jeśli intencją Rady było

oddzielne wskazanie kwoty (1.500,00 zł) na usypianie ślepych miotów realizowane przez lekarza weterynarii poza schroniskiem, kwestia ta powinna zostać precyzyjnie opisana w nowym § 13 ust. 1 pkt 7 Programu.

Mając na uwadze powyższe, za naruszający Zasady techniki prawodawczej w zakresie jasności i czytelności wprowadzanych regulacji, uznać należy nadany w § 1 pkt 13 uchwały nowy § 13 ust. 1 pkt 8 Programu. Rada wskazała w nim kwotę środków finansowych przeznaczoną na wykonywanie zabiegów sterylizacji i kastracji zwierząt (18.028,64 zł). Zadanie to ujęte zostało również w nowym § 13 ust. 2 pkt 2 Programu, z tą różnicą, że mowa jest o obowiązkowej sterylizacji i kastracji. Jeżeli zatem kwota określona w nowym § 13 ust. 1 pkt 8 Programu dotyczy finansowania ww. zabiegów przeprowadzanych u zwierząt posiadających właściciela (w odróżnieniu od zabiegów obowiązkowych), zadaniem Rady było precyzyjne opisanie tego faktu – w celu zapewnienia czytelności postanowień uchwały.

Reasumując, uchwała Nr LIV/462/22 Rady Gminy Wola Krzysztoporska z dnia 22 grudnia 2022 r. o zmianie uchwały w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wola Krzysztoporska w 2022 roku, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 1 i 2, art. 11a ust. 5 oraz art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie zwierząt. Zatem stwierdzenie nieważności tej uchwały we wskazanej części jest uzasadnione.

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 Wola Krzysztoporska