



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 29 marca 2023 r.

Poz. 2691

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.237.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 23 marca 2023 r.

Rada Gminy Zgierz

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 LXIII/677/23 Rady Gminy Zgierz z dnia 21 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt” na terenie gminy Zgierz na 2023 rok.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 lutego 2023 r. Rada Gminy Zgierz podjęła uchwałę Nr LXIII/677/23 z dnia 21 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt” na terenie gminy Zgierz na 2023 rok.

Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 lutego 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Zgierz zawiadomienia z 15 marca 2023 r. znak: PNIK-I.4131.237.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z 17 marca 2023 r. znak: SO.0711.03.2023 Wiceprzewodnicząca Rady Gminy Zgierz złożyła wyjaśnienia, które nie zostały uznane przez organ nadzoru za wystarczające.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LXIII/677/23 Rady Gminy Zgierz z dnia 21 lutego 2023 roku w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt” na terenie gminy Zgierz 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), zwanej dalej ustawą oraz art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 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 Zgierz na 2023 rok, będący załącznikiem do uchwały Nr LXIII/677/23 Rady Gminy Zgierz z dnia 21 lutego 2023 r., zwany dalej Programem, zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

Nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy treść § 11 pkt 1 Programu, w którym Rada wskazała łączną kwotę przeznaczoną na realizację zadań wynikających z Programu dotyczących: zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, odławiania bezdomnych zwierząt, obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt, poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypiania ślepych miotów.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że wskazanie łącznej kwoty na realizację ww. zadań wynikających z Programu, a wynikających z kompleksowej realizacji tych zadań określonych w umowie zawartej ze schroniskiem nie może stanowić o wypełnieniu delegacji ustawowej z art. 11a ust. 5 ustawy.

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 jakiekolwiek 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/Ke9629/21; 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).

Dodatkowo wskazanie łącznej kwoty do kilku zadań stanowi nie wypełnienie delegacji ustawowej, bowiem nie sposób ustalić jaka jest wysokość środków przeznaczonych na realizację odrębnie każdego z nich (wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1030/22; z dnia 10 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1002/22).

Z powyższych uregulowań uchwały nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne czynności – co czyni taką regulację nietransparentną. Naruszeniem normy art. 11a ust. 5 ustawy jest zatem pozostawianie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały, swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tegoż sposobu w zawieranych umowach.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, postanowienia zawarte w § 11 pkt 1 Programu nie wypełniają delegacji zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy.

W § 5 ust. 1 pkt 4 Programu Rada wskazała, że w zakresie zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, którym ze względu na stan zagrożenia zdrowia lub życia taka pomoc jest potrzebna zapewnia schronisko. Powyższe nie wypełnia upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 8 oraz art. 11a ust. 4 ustawy. Regulacja taka, w ocenie organu nadzoru, jest nieprawidłowa z uwagi na treść art. 11a ust. 4 ustawy, zgodnie z którym jedynie realizacja zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Powyższe oznacza, że zadanie jakim jest zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy), nie może zostać powierzona podmiotowi, który prowadzi schronisko. Stosownie do treści art. 4 pkt 25 ustawy przez schronisko dla zwierząt rozumie się miejsce do opieki nad zwierzętami (wyłącznie) 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 z późn. zm.). W wyroku z dnia 1 września 2021 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (sygn. akt II SA/Gl 850/21) 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 podmiotem, który powinien zapewnić tego typu całodobową opiekę. W tym zakresie Gmina powinna podpisać stosowną umowę z podmiotem, który będzie mógł tego rodzaju zadanie realizować w sposób prawidłowy. W związku z powyższym, a także stosownie do przesłanych organowi wyjaśnień, że w miejscu prowadzenia schroniska zlokalizowany jest całodobowy gabinet weterynaryjny, organ nadzoru wskazuje, że w postanowieniach § 5 ust. 1 pkt 4 Programu należy podać że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizuje konkretny, całodobowy gabinet weterynaryjny.

Nie wypełnia delegacji ustawowej wynikającą z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy treść § 6 ust. 1 pkt 3 Programu w zakresie wyrazów „z odpowiednią częstotliwością” 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.

Jednocześnie organ nadzoru zgadza się z przesłanymi wyjaśnieniami, że to społeczny opiekun kotów wolno żyjących realizuje obserwację oraz liczenie populacji, które ma na celu dokładne ustalenia indywidualnych potrzeb danej populacji kotów wolno żyjących, w tym określenie częstotliwości dokarmiania. Jednakże w celu prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej należy w Programie uregulować kwestię dotyczącą rozdysponowania zakupionej karmy oraz zasad, terminów i miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących. 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.

Reasumując, uchwała Nr LXIII/677/23 Rady Gminy Zgierz z dnia 21 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt” na terenie gminy Zgierz na 2023 rok w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 5, a także art. 11a ust. 2 pkt 2, pkt 8 oraz art. 11a ust. 4 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 Zgierz