



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.243.2023

Łódź, 4 kwietnia 2023 r.

Rada Miejska w Pabianicach

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 LXI/591/23 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Pabianice na rok 2023”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 lutego 2023 r. Rada Miejska w Pabianicach podjęła uchwałę Nr LXI/591/23 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Pabianice na rok 2023”. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 marca 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Pabianicach zawiadomienia z dnia 17 marca 2023 r. znak: PNIK-I.4131.243.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 23 marca 2023 r. znak: BRM.0711.9.2023 Biuro Rady Miejskiej w imieniu Przewodniczącego Rady Miejskiej w Pabianicach poinformowało, że uwagi zawarte w zawiadomieniu zostaną uwzględnione w nowym projekcie uchwały Rady Miejskiej.

Pomimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

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.

stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LXI/591/23 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Pabianice na rok 2023”, stanowił 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 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 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/GI 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 ocenie organu nadzoru Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Pabianice na rok 2023, stanowiący załącznik do uchwały Nr LXI/591/23 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Pabianice na rok 2023” (zwany dalej Programem), zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

W § 9 ust. 2 Programu Rada wskazała sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu w roku 2023. 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 Miejska w Pabianicach zaniechała określenia kwoty środków finansowych na realizację obligatoryjnego zadania Programu, jakim jest poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy). Pominięcie ustalenia i wskazania kwoty na realizację ww. zadania 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. Konieczność określenia konkretnej kwoty przeznaczonej na wykonanie każdego z opisanych w programie zadań potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi np. w wyrokach z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21; z dnia 6 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 977/21; z dnia 20 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 897/21. Ustawodawca w art. 11a ust. 5 ustawy nałożył na radę gminy obowiązek wskazania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz

zapobiegania bezdomności zwierząt 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. Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, regulacja § 9 ust. 2 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 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 zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy treść § 2 ust. 6 Programu, w którym postanowiono, że Miasto zapewnia całodobową opiekę zwierzętom, które ucierpiały w wypadkach drogowych i ponosi koszty opieki weterynaryjnej. Regulacja powyższa nie wskazuje konkretnego podmiotu realizującego w imieniu gminy zadanie polegające na zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Co prawda, Rada Miejska w Pabianicach w § 2 ust. 2 Programu postanowiła, że odławianiem bezdomnych zwierząt z terenu Miasta oraz zwierząt, które ucierpiały w wypadkach drogowych w 2023 roku zajmuje się PHU Sandra Kail

z siedzibą w Pabianicach – jednakże brak poprawności i jasności redakcji omawianego przepisu (o czym mowa w dalszej części rozstrzygnięcia) rodzi wątpliwości, czy wskazany przez Radę w § 2 ust. 2 Programu podmiot wykonuje zarówno zadanie polegające na odławianiu bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy), jak i zadanie polegające na zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy), czy też zajmuje się wyłącznie odławianiem bezdomnych zwierząt (w tym zwierząt, które ucierpiały w wypadkach drogowych). Dodatkowo trzeba zwrócić uwagę na treść § 2 ust. 4 Programu, w którym wskazano, że odłowione zwierzęta po wypadkach drogowych trafiają do Gabinetu oraz treść § 8 ust. 1 Programu, w którym Rada postanowiła, że zgłoszenia i interwencje w sprawie zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt przyjmuje schronisko. Przepisy te sugerują natomiast, że całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt zapewnia schronisko, co nie tylko powoduje niespójność z ww. § 2 ust. 6 Programu, ale przede wszystkim jest niezgodne z treścią art. 11a ust. 4 ustawy, o czym będzie mowa w dalszej części rozstrzygnięcia. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, uznać należy, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, ponieważ nie wskazała właściwego podmiotu zdolnego zapewnić całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Treść § 2 ust. 7 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy. Rada postanowiła w nim, że „Odłowione zwierzęta, dla których nie istnieje możliwość ustalenia ich właściciela, po okresie 15 dni od daty przyjęcia zwierzęcia zostaną zakwalifikowane do wydania osobom chętnym do ich adopcji oraz poddane zostaną obligatoryjnie zabiegowi sterylizacji lub kastracji”. W omawianym paragrafie Rada nie zawarła informacji o tym, gdzie zwierzęta zostaną przyjęte, przepis ten nie informuje zatem, że zwierzęta takie trafią do schroniska dla zwierząt. W konsekwencji w omawianym przepisie Rada nie wskazała schroniska, jako właściwego podmiotu wykonującego obligatoryjnie zabiegi sterylizacji lub kastracji bezdomnych zwierząt. Powyższa regulacja narusza również Zasady techniki prawodawczej. Należy przypomnieć, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi, jako akt prawa miejscowego musi być uchwalany zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej. Stosownie do § 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 sformułowany w sposób precyzyjny, jasny, 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. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że Rada nie zawarła w § 2 ust. 7 Programu informacji o podmiocie, który będzie wykonywał zabiegi obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt, co oznacza, że nie wypełniła delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy.

W § 2 ust. 9 Programu Rada postanowiła, że działania związane z poszukiwaniem właścicieli dla zwierząt bezdomnych przebywających w schronisku mogą być prowadzone przy współpracy z wolontariuszami, organizacjami społecznymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt oraz społecznymi opiekunami wolno żyjących kotów. W ocenie organu nadzoru regulacja ta nie wypełnia delegacji określonej w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, ponieważ nie wskazuje, z którymi konkretnie organizacjami społecznymi Miasto współpracuje w zakresie poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Krótki (roczny) okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność jednoznacznego określenia wszystkich podmiotów, przy pomocy których gmina w ciągu najbliższego roku będzie realizować zadania nałożone na nią w ustawie. W wyrokach WSA w Łodzi z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 619/20 oraz z dnia 6 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 547/21 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 będą zrealizowane 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 wyeliminowania w całości omawianej uchwały z obrotu prawnego.

Jednocześnie zauważyć należy, że postanowienia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Pabianice na rok

2023, stanowiącego załącznik do uchwały Nr LXI/591/23 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Pabianice na rok 2023”, zawierają również naruszenia prawa innego rodzaju.

Regulacja § 1 ust. 4 Programu w zakresie wyrazów „ucierpiały w zdarzeniach drogowych” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy oraz stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 4 pkt 16 ustawy. Rada postanowiła w tym paragrafie, że odłowione zwierzęta, które ucierpiały w zdarzeniach drogowych, zbłąkały się, pozostały bez opieki lub zostały porzucone, a nie istnieje możliwość ustalenia właściciela lub innej osoby, pod której opieką zwierzę się znajdowało, umieszczane będą w schronisku. Organ nadzoru zwraca uwagę, że ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy postanowił, że odławianie dotyczy wyłącznie zwierząt bezdomnych. Definicję zwierząt bezdomnych zawiera natomiast art. 4 pkt 16 ustawy, zgodnie z którym są to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zbłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Ustawowa definicja zwierząt bezdomnych nie obejmuje zatem zwierząt, które ucierpiały w zdarzeniach drogowych, jak postanowiła Rada w § 1 ust. 4 Programu. Dodatkowo zauważyć trzeba, że w zdarzeniu drogowym ucierpieć może każde zwierzę, zarówno bezdomne, jak i posiadające właściciela, ale także zwierzę dzikie, którego nie należy umieszczać w schronisku. Schronisko dla zwierząt, stosownie do art. 4 pkt 25 ustawy, jest to miejsce przeznaczone wyłącznie do opieki nad zwierzętami 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.). Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że § 1 ust. 4 Programu w zakresie wyrazów „ucierpiały w zdarzeniach drogowych” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy.

W § 2 ust. 2 Programu postanowiono, że odławianiem bezdomnych zwierząt oraz zwierząt, które ucierpiały w wypadkach drogowych zajmuje się PHU Sandra Kail. W ocenie organu nadzoru regulacja taka przekracza granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy i narusza Zasady techniki prawodawczej. Jeżeli bowiem zamiarem Rady było wskazanie PHU Sandra Kail jako podmiotu, który wykonywać będzie zarówno zadanie polegające na odławianiu bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy), jak i zadanie polegające na zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy) – to opisywany § 2

ust. 2 Programu winien brzmieć: „Odławianiem bezdomnych zwierząt z terenu Miasta oraz zapewnieniem całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt w 2023 roku zajmuje się PHU Sandra Kail (...)”. Jeśli natomiast Rada nie miała takich intencji, wówczas – przyjętą przez Radę treść § 2 ust. 2 Programu należy uznać za nieprawidłową, ponieważ zwierzęta, które ucierpiały w wypadkach drogowych nie podlegają odłowieniu (czynność ta dotyczy jedynie zwierząt bezdomnych), a następnie przewiezieniu do schroniska. Zwierzętom poszkodowanym, które ucierpiały w zdarzeniach drogowych, stosownie do art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, należy zapewnić całodobową opiekę weterynaryjną – a nie dokonywać ich odłowienia. Treść § 2 ust. 2 Programu nie mieści się zatem w granicach upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy i narusza Zasady techniki prawodawcze tj. § 6 w związku z § 143.

Za niezgodny z prawem i przekraczający zakres kompetencji wskazany w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy uznać należy § 2 ust. 5 Programu, w którym Rada postanowiła, że po ustabilizowaniu stanu zdrowia zwierząt, przebywających pod opieką weterynaryjną, przewożone są one do schroniska. Omawiany paragraf należy odczytywać jako kontynuację treści § 2 ust. 4 Programu, w którym wskazano, że odłowione zwierzęta po wypadkach drogowych trafiają do Gabinetu. Podkreślić należy, że całodobowa opieka weterynaryjna w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt dotyczy wszystkich zwierząt (zob. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1503/17). W wypadkach drogowych mogą brać więc udział również zwierzęta dzikie (wolno żyjące), które są zwierzętami nieudomowionymi i żyjącymi w warunkach niezależnych od człowieka (art. 4 pkt 21 ustawy). Zwierząt takich, po udzieleniu im opieki weterynaryjnej, jakiej ewentualnie potrzebują po udziale w zdarzeniu drogowym, nie należy umieszczać w schronisku. Schronisko dla bezdomnych zwierząt, jak to zostało wyżej opisane jest miejscem przeznaczone do opieki nad zwierzętami, ale tylko domowymi. Wobec powyższego regulacje § 2 ust. 4 i 5 Programu przekraczają granice upoważnienia określonego w ustawie.

Nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy i stanowi jego nieuprawnioną modyfikację treść § 2 ust. 8 Programu w zakresie wyrazu „nowych”. Ustawodawca w omawianym przepisie zobowiązał organ stanowiący gminy do uregulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zadania, jakim jest poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Przypomnieć należy, że omawiana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co oznacza, że Rada uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykroczyć poza granice upoważnienia określonego w ustawie o ochronie zwierząt. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika, że każdy

akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu jej upoważnienia. W związku z powyższym § 2 ust. 8 Programu w zakresie wyrazu „nowych” wykracza poza granice upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy.

W § 5 ust. 1 Programu Rada postanowiła, że Miasto zapewnia zabiegi usypienia ślepych miotów, które wykonywane będą zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Regulacja ta w zakresie wyrazów „zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa” przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy i narusza hierarchiczny system źródeł prawa. Podkreślić trzeba, 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 np. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 447/15, w którym orzekł, 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 RP hierarchicznym systemem źródeł prawa. Zatem zastosowane przez Radę odesłanie do obowiązujących w zakresie usypiania ślepych miotów przepisów prawa, nie jest prawidłowym wypełnieniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy.

Regulacja § 7 ust. 1 Programu w zakresie wyrazów „które ucierpiały w zdarzeniach losowych” nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Rada wskazała w omawianym przepisie Programu gospodarstwo rolne dla zwierząt gospodarskich, postanawiając jednak, że dotyczy to zwierząt, które ucierpiały w zdarzeniach losowych. Stosownie natomiast do przepisu art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, Rada wskazać ma w Programie gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich – bez wprowadzania w tym zakresie jakichkolwiek wyjątków lub warunków. Chodzi tu zatem o każde zwierzę gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymaga umieszczenia w gospodarstwie rolnym z powodu szeregu różnych przyczyn (zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 września 2017 r., sygn. akt. II SA/Ke 478/17). Dodatkowo regulacją tą Rada wprowadziła do uchwały nieostre pojęcie, czyli „zdarzenia losowe”, co narusza Zasady techniki prawodawczej. Jak 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.

W § 8 ust. 1 Programu Rada postanowiła, że zgłoszenia i interwencje w sprawie zwierząt bezdomnych, zabłąkanych oraz zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt przyjmuje schronisko. Przepis ten w zakresie wyrazów „zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt” przekracza granice ustawowego upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy i jest niezgodny z art. 11a ust. 4 ustawy. Zgodnie z przywołanym art. 11a ust. 4 ustawy, 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 (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 września 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 850/21). Biorąc powyższe pod uwagę, trzeba zwrócić uwagę, że § 8 ust. 1 Programu we wskazanym wyżej zakresie wykracza poza zakres kompetencji przekazany Radzie przez ustawodawcę. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, w związku z czym Rada uchwalając ją nie może wykraczać poza granice upoważnienia określonego w ustawie o ochronie zwierząt. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

Treść § 11 Programu przekracza granice upoważnienia określonego w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy. Rada postanowiła w nim, że zasady realizacji Programu oraz druki określa zarządzenie Prezydenta Miasta w sprawie szczegółowych zasad realizacji Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Pabianice. Zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 ustawy, zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie – jest zadaniem własnym gminy. Na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy to rada gminy (czyli organ prawodawczy jednostki samorządu terytorialnego) otrzymała kompetencję do podjęcia uchwały w zakresie realizacji obowiązku wskazanego w art. 11 ust. 1 ustawy, poprzez uchwalenie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Elementy, jakie program musi zawierać określają art. 11a ust. 2 i 5 ustawy, natomiast elementy, które fakultatywnie mogą zostać w Programie uregulowane wskazują przepisy art. 11a ust. 3 i 3a ustawy. Biorąc pod powyższe należy stwierdzić, że Rada bez podstawy prawnej, czyli w sposób nieuprawniony przekazała innemu organowi gminy (Prezydentowi Miasta Pabianic) kompetencje, do których realizacji ustawodawca wskazał radę gminy. Działanie takie należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Reasumując, uchwała Nr LXI/591/23 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Pabianice na rok 2023”, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 4, 5 i 8 oraz art. 11a ust. 5 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 11a ust. 1 i 2 oraz art. 11a ust. 2 pkt 3, 5-8 i art. 11a ust. 3a ustawy o ochronie zwierząt.

Stosownie do 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:

Prezydent Miasta Pabianic