



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.339.2022

Łódź, 31 marca 2022 r.

Rada Gminy w Dobroniu

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 i 583)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV/268/22 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dobroń w 2022 roku”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 lutego 2022 r. Rada Gminy w Dobroniu podjęła uchwałę Nr XXXV/268/22 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dobroń w 2022 roku”. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 1 marca 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy w Dobroniu zawiadomienia z dnia 15 marca 2022 r. znak: PNIK-I.4131.339.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 22 marca 2022 r. znak: RG.0711.8.17.2022 Wiceprzewodnicząca Rady Gminy złożyła wyjaśnienia. Odnosząc się do braku zamieszczenia w uchwale informacji o przekazaniu jej projektu do zaopiniowania podmiotom wskazanym w treści art. 11a ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, wyjaśniła, że informacja powyższa została ujęta w uzasadnieniu do projektu

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.

uchwały. Projekt ten wraz z wyjaśnieniami do przedmiotowej uchwały został doręczony Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 22 marca 2022 r.

W dalszej części wyjaśnień, Wiceprzewodnicząca wskazała, że w § 1 pkt 10, 11 i 12 programu Rada nie zdefiniowała pojęć „zwierząt bezdomnych”, „zwierząt domowych”, „kotów wolno żyjących” lecz zastosowała skróty, które zostały użyte w dalszej części programu.

Natomiast, co do zastrzeżeń organu nadzoru do treści zapisów § 3, § 12 oraz § 13 programu Wiceprzewodnicząca wyjaśniła, że Rada Gminy Dobroń wypełniła delegację ustawową określoną w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, poprzez wskazanie konkretnych podmiotów, z którymi Gmina będzie w ciągu najbliższego roku realizować zadania w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Wiceprzewodnicząca ponadto podkreśliła, że w programie zostało wskazane gospodarstwo rolne, które zapewni miejsce dla zwierząt gospodarskich oraz gabinet lekarza weterynarii, który udzieli pomocy zwierzętom. Natomiast co do zastrzeżeń organu nadzoru w zakresie wyrazów „inny lekarz weterynarii”, „możliwość wskazania dodatkowego lub innego gospodarstwa rolnego wyjaśniła, że regulacje te zostały wprowadzone w programie na wypadek, gdyby podmioty określone w programie nie mogły wykonywać swoich obowiązków w sytuacjach wyjątkowych.

Odnosnie zastrzeżeń organu nadzoru co do treści § 16 ust. 2 pkt 1 programu, dotyczących ujęcia jedną łączną kwotą 60 000,00 zł kilku zadań polegających na odławianiu i zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom w schronisku, sterylizacji lub kastracji zwierząt w schronisku, Wiceprzewodnicząca wskazała, że kwota ta nie została rozdzielona na poszczególne zadania ponieważ ww. zadania realizowane są w ramach jednej umowy ze schroniskiem.

Natomiast co do braku wskazania w programie kwoty na finansowanie zadania polegającego na edukacji społeczeństwa, Wiceprzewodnicząca wyjaśniła, że zadanie to będzie wykonywane poprzez działania, które nie generują kosztów.

Organ nadzoru uwzględnia powyższe wyjaśnienia jedynie częściowo i przedstawia następujące stanowisko w sprawie

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ust. 1 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, o czym stanowi 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 wskazują 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 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 brak w treści uchwały chociażby jednego z elementów obowiązkowych, 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. Zasada ta 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 Dobroń w 2022 (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr XXXV/268/22 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 17 lutego 2022 r., zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

W § 16 ust. 1 programu Rada postanowiła o przeznaczeniu kwoty 79 000 zł na realizację programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi w 2022 roku, dokonując podziału tej kwoty na różne zadania. I tak w ust. 2 w pkt 1 tego paragrafu Rada wskazała jedną łączną kwotę (60.000 zł) przeznaczoną na realizację takich zadań jak: odławianie i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w schronisku, sterylizację lub kastrację zwierząt w schronisku. Analiza zapisów § 16 ust. 2 pkt 1 programu prowadzi do wniosku, że Rada nie wskazała w poszczególnych kwot na wykonanie ww. zadań programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

Pominięcie takie oznacza, że program nie reguluje w sposób wyczerpujący kwestii wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków, do czego zobowiązuje ustawa w art. 11a ust. 5. 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 egemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań”. W art. 11a ust. 5 ustawa nakłada na radę gminy obowiązek wskazania w programie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Użyte przez ustawodawcę 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. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21 – 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. W wyroku z dnia 1 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 110/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie orzekł natomiast, że „O ile zgodzić się należy z organem, że precyzyjne określenie w ramach Programu wysokości środków przeznaczanych na poszczególne cele może być trudne, to jednak szacunkowe przypisanie wartości na realizację konkretnych zadań wynikających z Programu oraz ewentualnej rezerwy i tym samym dookreślenie sposobu wydatkowania środków nie powinno nastręczać nadmiernej trudności. Nie sposób bowiem przyjąć, że przy określaniu całkowitej rocznej wysokości środków finansowych na realizację zadań wynikających z Programu Rada nie analizowała poszczególnych danych składowych i wskazała kwotę 30.000 zł bez uwzględnienia dotychczasowego doświadczenia przy realizacji konkretnych zadań i wartości usług lub towarów dla każdego z celów Programem przewidzianych.” Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru zapis § 16 ust. 2 pkt 1 programu nie wypełnia delegacji określonej w art. 11a ust. 5 ustawy, a wskazane uchybienie stanowi samodzielną podstawą do stwierdzenia nieważności w całości uchwały przyjmującej program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, co potwierdził np. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 604/21.

Ponadto, Rada Gminy w Dobroniu w § 3 ust. 2 pkt 1 programu postanowiła, że realizację działań dotyczących przeciwdziałania bezdomności zwierząt prowadzą: organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona zwierząt – nie precyzując jednakże, o jakie organizacje społeczne chodzi. Brak wskazania konkretnych organizacji pozarządowych wykonujących powierzone jej zadania stanowi niewłaściwe wypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2, 3, 3a i 5 ustawy. 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 będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią ustawą zadania oraz sposobu realizacji tych zadań.

Rada Gminy w § 12 ust. 2 pkt 1 programu wskazała, że w sytuacjach wyjątkowych pomocy zwierzętom może udzielić: inny lekarz weterynarii wezwany na miejsce zdarzenia przez upoważnionego pracownika Urzędu Gminy Dobroń, nie precyzując jednakże, o jakiego „innego weterynarza” chodzi. W ocenie organu nadzoru powołana treść § 12 ust. 2 pkt 1 programu narusza wypływającą z art. 2 Konstytucji zasadę jasności prawa, rozumianą jako

nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, tak aby nie wzbudzały wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Podobnie Rada Gminy w § 13 programu postanowiła, że w przypadkach zaistnienia okoliczności wymagających objęcia opieką zwierząt gospodarskich, zwierzęta te zostaną umieszczone w gospodarstwie rolnym wskazanym w § 1 ust. 6. W uzasadnionych przypadkach i sytuacjach losowych istnieje możliwość wskazania dodatkowego lub innego gospodarstwa rolnego. Zapis ten w zakresie zdania drugiego nie wypełnia delegacji określonej w art. 11a ust. 2, 3, 3a i 5 ustawy. W ocenie organu nadzoru, obowiązkiem Rady jest wskazanie konkretnego lekarza weterynarii, który będzie świadczył usługi weterynaryjne, a nie informowanie w programie, że pomocy zwierzętom może udzielić inny lekarz weterynarii. Podobnie, obowiązkiem Rady jest wskazanie konkretnego gospodarstwa rolnego, a nie informowanie, że „w uzasadnionych przypadkach i sytuacjach losowych istnieje możliwość wskazania dodatkowego lub innego gospodarstwa rolnego”. Ponadto podkreślić należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stanowi akt prawa miejscowego, do którego należy stosować 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) zwanego dalej „Zasadami techniki prawodawczej”, przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepisy prawne muszą być zatem formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Należy podkreślić, że program opieki nad zwierzętami ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców. Charakter programu wymaga zatem, aby wszelkie umowy i ustalenia dotyczące wykonywanych przez Gminę zadań związanych z programem, były zawarte przed uchwaleniem programu przez radę gminy. Zatem, jeśli intencją Rady, było wskazanie kilku gabinetów weterynaryjnych oraz kilku gospodarstw rolnych, celem realizacji zadań wynikających z programu, to obowiązkiem Rady jest uregulowanie tej kwestii w sposób kompleksowy, wyczerpujący i bardzo konkretny – poprzez wskazanie nazw i adresów tych podmiotów. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na wykonawczy charakter programu, zatem obowiązkiem Rady jest wskazanie wszystkich podmiotów realizujących zadania gminy wynikające z programu (wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r. sygn. akt II OSK 1087/20).

Jednocześnie należy zauważyć, że Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dobroń w 2022 roku, będący

załącznikiem do uchwały Nr XXXV/268/22 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 17 lutego 2022 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 1 pkt 10, 11 i 12 programu Rada wprowadziła słowniczek, wyjaśniając znaczenie takich pojęć jak: „zwierzęta bezdomne”, „zwierzęta domowe”, oraz „koty wolno żyjące” podczas, gdy definicje te zostały określone w art. 4 ustawy. Zgodnie, z treścią § 118 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w akcie wykonawczym nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Treść takich powtórzeń nie prowadzi do poprawy świadomości prawnej adresatów aktu miejscowego, może być natomiast odbierana przez nich jako wyłączny rezultat prawodawstwa organu jednostki samorządu terytorialnego (por. wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 maja 2010 r., sygn.. akt II SA/Go 238/10 i z dnia 22 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Go 56/12). Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 listopada 2012 r., sygn. akt II FSK 1755/12: „Powtórzenie w uchwale rady gminy przepisu ustawy powoduje przeniesienie materii ustawowej do aktu prawnego niższego rzędu i narusza istotę tego aktu (por. Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia, praca zbiorowa pod red. J. Warylewskiego, warszawa 2003, s. 409).”

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.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XXXV/268/22 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dobroń w 2022 roku”, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2, 3, 3a, 5 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

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 Dobroń