



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 11 maja 2023 r.

Poz. 4088

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.409.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2023 r.

Rada Miejska Dąbrowice

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 LIV/299/2023 Rady Miejskiej Dąbrowice z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Dąbrowice na 2023 rok”

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2023 r. Rada Miejska Dąbrowice podjęła uchwałę Nr LIV/299/2023 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Dąbrowice na 2023 rok”. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej Dąbrowice zawiadomienia z dnia 20 kwietnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.409.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 25 kwietnia 2023 r. znak: OR.0711.2023.MK Burmistrz Miasta i Gminy Dąbrowice poinformował, że przyjmuje argumentację organu nadzoru i zadeklarował zmianę przedmiotowej uchwały niezwłocznie, po zaopiniowaniu projektu przez podmioty określone w art. 11a ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 572 z późn. zm.).

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, 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 niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LIV/299/2023 Rady Miejskiej Dąbrowice z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Dąbrowice na 2023 rok” stanowił art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt, zwanej dalej ustawą i art. 40 ust. 1 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).

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 gminy Dąbrowice w 2023 roku, będący załącznikiem do uchwały Nr LIV/299/2023 Rady Miejskiej Dąbrowice z dnia 31 marca 2023 r., zwany dalej „Programem”, zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

W § 15 Programu, Rada uregulowała 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 art. 11a ust. 5 ustawy, nie została przez Radę uregulowana w sposób poprawny. Zauważyć należy, że Rada Miejska Dąbrowice zaniechała określenia kwoty środków finansowych na obligatoryjne zadanie takie jak opieka nad wolno żyjącymi kotami (określono jedynie kwotę na zakup karmy – czyli dokarmianie tych zwierząt oraz na sterylizację lub kastrację kotów wolno żyjących). Pominięta została również kwestia określenia kwoty na finansowanie zabiegów, o których mowa w § 9 ust. 1 i 2 Programu, a które dotyczą zabiegów sterylizacji albo kastracji bezdomnych zwierząt, które zostały przygarnięte przez nowych właścicieli.

Ponadto w § 4 pkt 8 Programu wskazano, że realizacja zadań Programu obejmuje edukację mieszkańców w zakresie opieki nad zwierzętami. W treści Programu nie wskazano jednak sposobu zrealizowania tego zadania, a w § 15 Programu nie zapewniono środków finansowych na realizację tego zadania.

Należy zauważyć, że pominięcie ustalenia i wskazania kwot na realizację ww. zadań 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.

Pominięcie określenia konkretnej wysokości środków przeznaczonych na realizację (sfinansowanie) poszczególnych celów wskazanych w uchwalonym gminnym programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi, a w konsekwencji brak wskazania sposobu wydatkowania tych środków na realizację tego programu, stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte programem ma zasadnicze znaczenie dla realizacji Programu. 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, które są liczne,

zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami. 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, z którego wynika, że 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. Ta część programu, o której mowa w art. 11a ust. 5 ustawy, jest obligatoryjna 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 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).

Jednocześnie zauważyć należy, że postanowienia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Dąbrowice na rok 2023, stanowiącego załącznik do uchwały Nr LIV/299/2023 Rady Miejskiej Dąbrowice z dnia 31 marca 2023 r., zawiera również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 12 Programu wskazano, że zwierzęta gospodarskie przemieszczające się bez opieki na terenie Gminy, umieszczane będą w gospodarstwie Pana Andrzeja Józwiaka zam. ul. Benedykta 32a, 99-352 Dąbrowice.

Przepis art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy obliguje organ uchwałodawczy gminy do wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Przy takim sformułowaniu ustawowym nie może być mowy, aby wolą ustawodawcy było zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym jedynie zwierzętom gospodarskim przemieszczającym się bez opieki. Należy bowiem zauważyć, że ustawodawca posługuje się pojęciem „zwierząt gospodarskich” nie wprowadzając dla nich żadnych dodatkowych ograniczeń. Chodzi zatem o każde zwierzęta gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymagają umieszczenia w gospodarstwie rolnym z powodu szeregu różnych przyczyn. W konsekwencji należy uznać, iż art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy odnosi się zarówno do zwierząt gospodarskich odebranych dotychczasowemu właścicielowi, ale również do zwierząt gospodarskich, które uciekły lub zabłąkały się.

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.

Reasumując, uchwała Nr LIV/299/2023 Rady Miejskiej Dąbrowice z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Dąbrowice na 2023 rok” w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 7 oraz ust. 5 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności 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

Karol Młynarczyk

Do wiadomości

Burmistrz Miasta i Gminy Dąbrowice