



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 11 maja 2023 r.

Poz. 4090

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.414.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2023 r.

Rada Miejska w Konstancynie Łódzkim

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 LXII/537/23 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Konstancynowa Łódzkiego na rok 2023.

Uzasadnienie

W dniu 30 marca 2023 r. Rada Miejska w Konstancynie Łódzkim podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z dnia 21 kwietnia 2023 r.

Uchwała Nr LXII/537/23 została podjęta m. in. na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 z późn. zm.), zgodnie z którym 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 tej 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 powinien również określać wysokość środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków, o czym stanowi art. 11a ust. 5 ww. ustawy. Obowiązkowe elementy programu zostały określone w ust. 2 pkt 1- 8 i ust. 5 art. 11a, natomiast fakultatywne w ust. 3 i 3a.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Konstancynie Łódzkiej nie wypełniła obowiązku wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt obligującego organ uchwałodawczy do wskazania wysokości oraz sposobu wydatkowania środków finansowych na realizację zadań określonych w programie.

W § 5 załącznika do uchwały Nr LXII/537/23 zatytułowanego „Program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Konstancyna Łódzkiego na rok 2023” - dalej Program wskazano, że finansowanie zadań, o których mowa w § 4 odbywa się z budżetu gminy Konstancynów Łódzki i zostało zaplanowane w roku 2023 na kwotę 325 842,00 zł. Środki te podzielono w sposób wskazany w tym przepisie. W pierwszej kolejności nie zaplanowano środków finansowych na obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 4 ww. ustawy.

W odpowiedzi na zawiadomienie w niniejszej sprawie Burmistrz Konstancyna Łódzkiego w piśmie z dnia 26 kwietnia 2023 r. wyjaśnił m. in., że nie zaplanowano środków finansowych na obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku, ponieważ żadne zwierzę bezdomne z terenu Konstancyna Łódzkiego w nim nie przebywa. Organ nadzoru nie podziela powyższego stanowiska.

W ocenie organu nadzoru nie została również w § 5 Programu określona kwota na zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń losowych. Co prawda § 5 ust. 2 pkt 3 Programu stanowi, że zapewnia się opiekę weterynaryjną zwierzętom bezdomnym, w tym również w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, ale nie mówi o zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, które to zadanie zostało określone w § 13 Programu.

Ponadto w § 5 ust. 2 pkt 9 Programu przeznaczona jest kwota 1000 zł na zapewnienie opieki zwierzętom gospodarskim w przypadku czasowego odebrania, która to regulacja w zakresie wyrazu „czasowego” stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 11a ust. 2 pkt 7 ww. ustawy.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że w art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt ustawodawca użył sformułowania "program zawiera" wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Oznacza to jednoznacznie konieczność zamieszczenia obu wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu. Jest to więc norma o charakterze iuris cogentis i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie w uchwale, prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości zgodnie ze stanowiskiem judykatury (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 judykaturze przyjmuje się, że przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Koniecznym jest więc co najmniej dokonanie podziału tych środków na poszczególne zadania ujęte w programie (jako że to stanowi o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem) i określenie jak będą one rozdysponowywane (wyrok WSA w Bydgoszczy z 29.01.2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1280/18). W kontekście kwot przeznaczonych na realizację programu należy zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że użyte przez ustawodawcę określenie "sposób wydatkowania środków finansowych", oznacza wymóg przedstawienia w programie, jako elementu obowiązkowego, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. 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 stosownie do przepisów ustawy o ochronie zwierząt. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu (wyrok NSA z 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18, oraz wyrok WSA w Łodzi z 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21).

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, podział środków na finansowanie poszczególnych zadań Programu jest niewystarczający, ponieważ nie spełnia wymogów wynikających z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

Zdaniem organu nadzoru treść § 11 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ w zbyt ogólny sposób reguluje zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi. Rada Miejska w Konstancynie Łódzkiej ograniczyła się w tym zakresie wyłącznie do

sformułowania podstawowych i niepełnych założeń postępowania z wolno żyjącymi kotami na terenie miasta, co należy uznać za brak należytego wyczerpania delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt. Program nie zawiera żadnych szczegółów co do tego, jak ten obowiązek ustawowy będzie realizowany, ponieważ z zapisów § 11 Programu nie wynika jednoznacznie kto będzie dokarmał koty. Z § 11 ust. 3 Programu wynika, że gmina prowadzi rejestr osób wykonujących pomocniczo działania związane z dokarmianiem kotów, natomiast § 11 ust. 5 pkt 1 Programu stanowi, że karma będzie wydawana jedynie opiekunom społecznym. Ponadto Program nie określa w jaki sposób mają być ustalone miejsca przebywania kotów, nie skonkretyzowano częstotliwości dokarmiania kotów (częstotliwość dokarmiania kotów wolno żyjących wynika z realnego zapotrzebowania - § 11 ust. 5 pkt 2 Programu), oraz nie określono żadnego sposobu ustalania potrzeb w tym zakresie.

W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na ugruntowane już orzecznictwo sądowe dotyczące opieki nad kotami wolno żyjącymi, zgodnie z którym brak wskazania konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące i częstotliwości ich dokarmiania, brak listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt, czy też brak zasad zakupu karmy i jej wydawania społecznym opiekunom tych zwierząt – nie pozwala na uznanie, że rada gminy wypełniła obowiązek nałożony na nią w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy (wyrok NSA z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18). W kwestii dotyczącej opieki nad kotami wolno żyjącymi wielokrotnie wypowiedział się również WSA w Łodzi w wyrokach np.: z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 584/20; z dnia 8 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 700/20; z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 619/20; z dnia 19 lutego 2021 r., sygn. akt 620/20; z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21, z dnia 29 września 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 494/21). Jak to zostało już wcześniej opisane – krótki okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność określenia w sposób jednoznaczny metod działania gminy, w celu należytego wypełnienia obowiązków wskazanych w ustawie. Zadaniem Rady jest zatem szczegółowe uregulowanie w Programie kwestii dotyczącej opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, co nie zostało wykonane przez Radę prawidłowo w § 11 Programu.

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą również sformułowań zawartych w § 11 ust. 1 i 2 Programu, że gmina w celu sprawowania opieki nad wolno żyjącymi kotami „może” podjąć współpracę z organizacjami, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, oraz gmina „może” z tymi organizacjami współpracować w oparciu o stosowną umowę lub pisemne potwierdzenie. Programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt uchwalane są na jeden rok, a to oznacza, że muszą być dostosowane do warunków i okoliczności występujących oraz przewidywanych w danych roku i nie można im nadawać charakteru ogólnych ram, które wymagałyby dalszej konkretyzacji.

Reasumując, uchwała Nr LXII/537/23 Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Konstantynowa Łódzkiego na rok 2023, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

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.

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 Konstantynowa Łódzkiego