



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 11 maja 2023 r.

Poz. 4093

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.354.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 4 maja 2023 r.

Rada Miejska w Uniejowie

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 LXXI/599/2023 Rady Miejskiej w Uniejowie z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Uniejów na rok 2023”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2023 r. Rada Miejska w Uniejowie podjęła uchwałę Nr LXXI/599/2023 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Uniejów na rok 2023”. 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 w Uniejowie zawiadomienia z dnia 13 kwietnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.354.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 17 kwietnia 2023 r. znak: OŚ-I.6140.4.11.2023 Burmistrz Uniejowa poinformował, że projekt „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Uniejów na rok 2023” został przekazany do zaopiniowania podmiotom wskazanym w art. 11a ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572) dalej jako ustawa. Natomiast co do pozostałych zastrzeżeń Burmistrz wyjaśnień nie udzielił. Ponadto, organ nadzoru ustalił, że ww. program dotyczy nowej uchwały, która zostanie podjęta na najbliższej sesji.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LXXI/599/2023 Rady Miejskiej w Uniejowie z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Uniejów na rok 2023” stanowił art. 11a ustawy o ochronie zwierząt.

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 w Gminie Uniejów na rok 2023”, będący załącznikiem do uchwały Nr LXXI/599/2023 Rady Miejskiej w Uniejowie z dnia 27 marca 2023 r., zwany dalej programem, zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

Regulacja § 10 ust. 2 programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, w którym Rada Miejska postanowiła, że „opieka nad wolno żyjącymi kotami na terenie Gminy Uniejów realizowana będzie poprzez: usypianie ślepych miotów. Samicy zostanie zapewniona opieka w sposób określony w § 9 ust. 12 (pkt 1); w przypadku odłowienia kota z terenu Gminy poddany zostanie on sterylizacji bądź kastracji, a następnie odwieziony do miejsca, w którym został znaleziony lub do schroniska w celu znalezienia mu rodziny adopcyjnej (pkt 2); dokarmianie całoroczne, codzienne odpowiednim do pory roku pokarmem, a także zapewnienie dostępu do wody (pkt 3); dokarmianie kotów będzie prowadzone na terenie ich przebywania oraz za zgodą i w porozumieniu z właścicielem lub zarządcą terenu (pkt 4); finansowanie odrobaczania, zwalczania pasożytów zewnętrznych, kastracji i sterylizacji, znakowania oraz wybranych szczepień wolno żyjących kotów (pkt 5); przeprowadzanie kontroli wykonywania zadań (pkt 6). Ponadto Rada postanowiła, że opieka nad kotami wolno żyjącymi jest realizowana przy współpracy z niezrzeszonymi wolontariuszami i karmicielami tych zwierząt. W ocenie organu nadzoru, takie określenie sposobu realizacji zadania w postaci opieki nad wolno żyjącymi kotami stwarza niebezpieczeństwo, że w sytuacji gdy nie doszłoby do współdziałania w realizacji tego zadania z opiekunami kotów wolno żyjących, to zadanie to nie zostanie zrealizowane w ogóle, gdyż Rada wskazała wyłącznie na tę formę realizacji zadania (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 marca 2019 r., sygn. II SA/Bd 1351/18). Ponadto, regulacja powyższa nie obejmuje działań polegających na obserwacji i liczeniu populacji kotów wolno żyjących, nie reguluje kwestii dotyczącej rozdysponowania zakupionej karmy. W ocenie organu nadzoru program powinien zawierać informacje i wytyczne dla osób zainteresowanych, chcących zgłosić potrzebę objęcia opieką kotów wolno żyjących poprzez ich dokarmianie. Natomiast kwestionowane regulacje uchwały pozbawione są doniosłości normatywnej i stanowią w rzeczywistości jedynie postulat, który określa w sposób ogólny, nieprecyzyjny i niedookreślony zobowiązania społecznych opiekunów kotów wolno żyjących. Należy zwrócić uwagę na ugruntowane już orzecznictwo sądowe dotyczące opieki nad kotami wolno żyjącymi, zgodnie z którym brak uregulowania powyższych kwestii – nie pozwala na uznanie, że rada gminy wypełniła obowiązek nałożony na nią w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy (zob. wyrok NSA z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21 orzekł,

że program nie może cechować się dużym stopniem ogólności lecz powinien zawierać konkretne sposoby działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, listę społeczny miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt. Sąd ten podkreślił, że duża zmienność okoliczności, w tym populacji kotów wolno żyjących, miejsc ich legowisk, czy listy społecznych opiekunów dokarmiających koty wolno żyjące, uzasadnia coroczne weryfikowanie programu i dostosowywanie go do aktualnych warunków i potrzeb w tym obszarze działania gminy. W kwestii dotyczącej opieki nad kotami wolno żyjącymi wielokrotnie wypowiedział się już 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).

Nie wypełnia także delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 5 ustawy - § 16 programu, w którym Rada wskazała sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu w 2023 roku. 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 Uniejowie zaniechała określenia kwoty środków finansowych na wykonanie obligatoryjnego zadania programu, jakim jest poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Z literalnego brzmienia art. 11a ust. 5 ustawy wynika, że program powinien zawierać nie tylko wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu, ale także sposób ich wydatkowania. Należy podkreślić, że zgodnie z szeroko akceptowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem, określenie "sposób wydatkowania środków finansowych" oznacza przedstawienie w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala bowiem przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktyczne wykonanie poszczególnych zadań. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych 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 (wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20).

Opisane powyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa i powodują konieczność wyeliminowania w całości przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego.

Jednocześnie zauważyć należy, że postanowienia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Uniejów na rok 2023”, zawierają również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

Regulacja § 9 ust. 12 i 13 programu w zakresie wyrazów „zwierząt bezdomnych” stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Rada postanowiła w tym paragrafie, o usypianiu ślepych miotów zwierząt bezdomnych. Organ nadzoru zwraca uwagę, że ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy wskazał, że program obejmuje w szczególności m.in. „usypianie ślepych miotów”. Zatem Rada nie została uprawniona do tworzenia własnych pojęć, ani do modyfikowania postanowień ustawy.

Treść § 13 pkt 3 programu w zakresie wyrazów „kotów i psów” stanowi nieuprawnioną modyfikację oraz przekroczenie zakresu delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy. Ustawodawca w powołanym przepisie zobowiązał Radę do uregulowania w programie zadania polegającego na poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Gdyby intencją ustawodawcy było poszukiwanie właścicieli tylko dla dwóch gatunków zwierząt to dałby temu wyraz w ustawie. Jak już powyżej wskazano, Rada nie została uprawniona do tworzenia własnych pojęć, ani do modyfikowania postanowień ustawowych.

Reasumując, uchwała Nr LXXI/599/2023 Rady Miejskiej w Uniejowie z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Uniejów na rok 2023”, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 2 oraz art. 11a ust. 5 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Burmistrz Uniejowa