



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 2 marca 2023 r.

Poz. 1869

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.1311.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 5 stycznia 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 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr XLIX/278/2022 Rady Gminy Dąbrowice z 5 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Dąbrowice na 2022 rok”.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XLIX/278/2022 z dnia 5 grudnia 2022 r. Rada Gminy Dąbrowice przyjęła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Dąbrowice na 2022 rok, stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej Programem.

Organ nadzoru pismem z 21 grudnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1311.2022 zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie kontroli legalności uchwały Nr XLIX/278/2022 Rada Gminy Dąbrowice z dnia 5 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Dąbrowice na 2022 rok”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 7 grudnia 2022 r. Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczyły niewyczerpania w uchwale zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez niewskazanie konkretnego sposobu działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, niewskazaniu częstotliwości dokarmiania kotów wolno żyjących oraz ograniczeniu się w § 15 Programu do wskazania jedynie kosztów dokarmiania kotów wolno żyjących w sytuacji gdy zgodnie z ustawą dokarmianie kotów wolno żyjących ma stanowić tylko jedną z form opieki nad kotami wolno żyjącymi. W zawiadomieniu poproszono o udzielenie wyjaśnień w sprawie. Do dnia dzisiejszego stosowne wyjaśnienia nie wpłynęły do organu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572) zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, 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 bezdomnymi zawierać ma również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych kosztów, o czym stanowi art. 11a ust. 5 ustawy. Z powyższego wynika zatem, że obowiązkowe elementy programu zostały określone w ust. 2 pkt 1 – 8 i ust. 5 art. 11a, fakultatywne określone zostały w ust. 3 i 3a. Obligatoryjne elementy programu, o których mowa w ust. 2 pkt 3 – 6 mogą zostać powierzone podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, powinien zatem zawierać elementy wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 oraz art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt ze skonkretyzowaniem ich treści, w tym sposób postępowania w określonych sytuacjach, podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań, a także wysokość środków i sposób finansowania programu. Pominięcie elementów obligatoryjnych oznaczać będzie niewypełnienie delegacji ustawowej, które (tak w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, 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 obligatoryjnych, skutkuje bezwzględnie nieważnością całej uchwały – co ma miejsce w niniejszej sprawie (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). Biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu ww. delegację ustawową stwierdzić należy, że „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Dąbrowice na rok 2022” stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały nie spełnia przesłanek określonych w przepisach ustawy, przez co narusza prawo w sposób istotny.

W § 7 ust. 2 Programu zapisano, że Gmina w razie potrzeby będzie przeprowadzała akcje dokarmiania kotów wolno żyjących, poprzez: a) przyjmowanie zgłoszeń i ustalenie miejsc występowania kotów wolno żyjących; b) wyznaczenie opiekunów społecznych (karmicieli) przez pracownika Urzędu Gminy (po konsultacji z sołtysem danej miejscowości); c) zakup karmy i wydawanie jej opiekunom społecznym w ilości dostosowanej do ilości podopiecznych, przy czym dokarmianie kotów będzie się odbywać o stałych porach, w odpowiednich miejscach; d) zapewnienie wody pitnej w miejscach ich bytowania. Ponadto w § 7 ust. 2 (zastosowany powtórnie ust. 2) Programu zapisano, że Gmina, w ramach opieki nad wolno żyjącymi kotami, zapewnia opiekę weterynaryjną poprzez zgłoszenie do lecznicy weterynaryjnej, z którą Gmina ma podpisaną umowę. Ponadto w § 7 ust. 3 Programu zapisano, że zabiegi sterylizacji i kastracji kotów wolno żyjących na terenie Gminy Dąbrowice będą zlecane lecznicy weterynaryjnej, w celu ograniczenia nadmiernie rozrastającej się populacji, w miarę posiadanych środków finansowych lecznicy weterynaryjnej.

Przepis art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt nakłada na organ stanowiący gminy obowiązek objęcia uchwalanym programem opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt kwestii dotyczącej opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. Zadanie to zostało uregulowane w kwestionowanym Programie w sposób niepełny, co potwierdza treść kwestionowanego § 7 Programu. Podkreślić w tym miejscu należy, iż co prawda poza określonym w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt obowiązku wskazania gospodarstwa rolnego celem zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, ustawa nie wskazuje na konkretny stopień szczegółowości uregulowań uchwalanych programów. Nie mniej jednak dla skutecznej realizacji zadań gminy wynikających z art. 11 i art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, uwzględniając krótkoterminowy charakter podejmowanych w tym przedmiocie uchwał, niezbędne jest skonkretyzowanie sposobu ich realizacji. Owe dookreślenie podejmowanych działań, czynności w zestawieniu z środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację zadań pozwala bowiem na ocenę, czy uchwalony program opieki nie ma jedynie charakteru postulatu i czy umożliwi rzeczywiste, faktyczne wykonanie poszczególnych zadań. Program nie zawiera wskazanie konkretnego sposobu działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące. Nie zawiera także wskazania częstotliwości dokarmiania kotów wolno żyjących. Podejmując działania mające na celu realizację obowiązku wynikającego z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt gmina jest zobowiązana do przestrzegania obowiązujących przepisów prawnych, w tym między innymi nakładających na podmioty wykorzystujące środki

publiczne obowiązek wyłonienia dostawców towarów i usług w drodze postępowania ofertowego, czy też przetargowego. Niemniej jednak prawidłowe wykonanie ciężącego na radzie gminy obowiązku wynikającego z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt wymaga choćby ramowego skonkretyzowania zasadniczych, poszczególnych działań służących realizacji konkretnych zadań wskazanych w art. 11a ust. 2 ustawy. Kwestionowany Program w zakresie zadania gminy związanego z opieką i dokarmianiem wolno żyjących kotów wymogów tych nie spełnia (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Łd182/22).

Zgodnie z § 15 ust. 1 Programu środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone są w budżecie Gminy w kwocie 8 500,00 zł. Stosownie do treści § 15 ust. 2 Programu zakłada się wydatkowanie środków w następujący sposób: a) odławianie bezdomnych zwierząt – 600,00 zł, b) umieszczanie i zapewnienie im opieki w Schronisku – 5 000,00 zł, c) obowiązkową sterylizację albo kastrację w Schronisku – 700,00 zł, d) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt – 300, 00 zł, e) usypianie ślepych miotów – 300,00 zł, f) na realizację zakupu karmy dla kotów wolno żyjących – 300,00 zł, g) sterylizacja lub kastracja kotów wolno żyjących – 200,00 zł, h) na realizację w zakresie zapewnienia miejsca i opieki dla zwierząt gospodarskich umieszczonych we wskazanym gospodarstwie rolnym – 300,00 zł, i) na realizację zadania zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – 800,00 zł. Z treści § 15 Programu wynika zatem, że nie przewidziano żadnych środków na zadania w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi wykraczające poza ich dokarmianie. W ocenie organu nadzoru czynności sterylizacji i kastracja nie są formą opieki nad kotami wolno żyjącymi, lecz zadaniem z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt. W ocenie organu nadzoru w uchwale nie zrealizowano w Programie w pełni obowiązku wskazania kwoty środków na realizację zadania o jakim mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt, tj. zadania opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania, gdyż ograniczono się jedynie do podania kwoty kosztów dokarmiania wolno żyjących kotów, a zgodnie z ustawą dokarmianie to tylko jedna z form opieki nad kotami wolno - żyjącymi. Zdaniem skarżącego z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt wynika obowiązek precyzyjnego podania konkretnych kwot jakie zostały zaplanowane na realizację poszczególnych obowiązkowych zadań określonych w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. Tylko wtedy można mówić o wypełnieniu obowiązku wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, tj. obowiązku określenia sposobu wydatkowania tych środków.

Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotne naruszenie prawa. Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego uchwałę w całości jest uzasadnione i konieczne.

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:

Burmistrz Miasta i Gminy Dąbrowice