



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 3 sierpnia 2022 r.

Poz. 4406

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.768.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 29 lipca 2022 r.

Rada Miejska Tomaszowa Mazowieckiego

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 i 1079)

stwierdzam nieważność:

§ 1 pkt 4 uchwały Nr LIX/459/2022 Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LVI/439/2022 z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Tomaszowa Mazowieckiego na rok 2022”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 czerwca 2022 r. Rada Miejska Tomaszowa Mazowieckiego podjęła uchwałę Nr LIX/459/2022 w sprawie zmiany uchwały Nr LVI/439/2022 z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Tomaszowa Mazowieckiego na rok 2022”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 30 czerwca 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego zawiadomienia z 12 lipca 2022 r. znak: PNIK-I.4131.768.2022, w którego uzasadnieniu organ nadzoru przedstawił swoje zastrzeżenia.

Odpowiadając na uwagi organu nadzoru, Przewodniczący Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego w piśmie z 18 lipca 2022 r. znak: BRM.0004.52.2022 złożył wyjaśnienia, z których wynika, że na najbliższej sesji Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego zostanie wprowadzony pod obrady projekt uchwały uwzględniający wskazówki organu nadzoru.

Pomimo powyższego oświadczenia, organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnego z prawem postanowienia uchwały.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru 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 pominięta w treści Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Tomaszowa Mazowieckiego. 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).

W ocenie organu nadzoru, zmiana Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Tomaszowa Mazowieckiego (zwany dalej Programem), uregulowana uchwałą Nr LIX/459/2022 z dnia 23 czerwca 2022 r. zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

W § 1 pkt 4 przedmiotowej uchwały Rada Miejska Tomaszowa Mazowieckiego zmieniła treść § 15 uchwały Nr LVI/439/2022 z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Tomaszowa Mazowieckiego na rok 2022”. W § 1 pkt 4 zmieniającym § 15 Programu, Rada wskazała że środki finansowe na realizację zadań wynikających z programu są zabezpieczone w budżecie Gminy - Miasto Tomaszów Mazowiecki na rok 2022 i obejmują następujący sposób ich wydatkowania, który uregulowany został w pkt 1 lit. a - j. Zdaniem organu nadzoru tak skonstruowana regulacja § 1 pkt 4 przedmiotowej uchwały oznacza, że przestał obowiązywać jednocześnie § 15 pkt 2 i 3 zmienianej uchwały, którego regulacje były prawidłowe.

W związku z powyższym treść nowo brzmiącego § 15 nie wypełnia delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 5 ustawy, bowiem Rada nie uregulowała kwot przeznaczonych na takie zadania jak: plan sterylizacji i kastracji zwierząt w gminie oraz utrzymanie zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym.

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”.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21 oraz wyroku z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21 – 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 przeznaczonych 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 treść § 1 pkt 4 uchwały zmieniającej § 15 Programu nie wypełnia delegacji określonej w art. 11a ust. 5 ustawy, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej części.

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

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Tomaszowa Mazowieckiego