



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 17 kwietnia 2023 r.

Poz. 3131

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.273.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 11 kwietnia 2023 r.

Rada Miejska w Rozprze

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 XXXVIII/20/2023 Rady Miejskiej w Rozprze z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rozprza w 2023 roku

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 2 marca 2023 r. Rada Miejska w Rozprze podjęła uchwałę Nr XXXVIII/20/2023 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rozprza w 2023 r. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 marca 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Rozprze zawiadomienia z dnia 21 marca 2023 r. znak: PNIK-I.4131.273.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 30 marca 2023 r. znak: RO.0711.12.2023 Przewodnicząca Rady Miejskiej w Rozprze poinformowała, że Rada uwzględni uwagi organu nadzoru i podejmie uchwałę zmieniającą na sesji Rady Miejskiej w Rozprze, która odbędzie się na przełomie kwietnia i maja 2023 r.

Pomimo powyższego oświadczenia 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 XXXVIII/20/2023 Rady Miejskiej w Rozprze z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rozprza w 2023 roku stanowił 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, 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 Rozprza w 2023 roku, będący załącznikiem do uchwały Nr XXXVIII/20/2023 Rady Miejskiej w Rozprzy z dnia 2 marca 2023 r., zwany dalej programem, zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

Regulacja § 3 ust. 4 pkt 1-3 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 realizowana jest poprzez: 1) ustalenie miejsc (w tym obiektów) przez Społecznego opiekuna kotów, w których przebywają koty wolno żyjące; 2) zapewnienie dokarmiania oraz zapewnienie im wody pitnej w miejscach ich przebywania przez Społecznego opiekuna kotów; 3) zapewnienie miejsca schronienia i opieki, w szczególności na okres zimowy przez Społecznego opiekuna kotów.” 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 ze społecznymi 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 oraz zasad, terminów i miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących. 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 społecznych 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 - § 11 ust. 1 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 Rozprze zaniechała określenia kwoty środków finansowych na wykonanie obligatoryjnego zadania Programu, jakim jest opieka nad wolno żyjącymi kotami ograniczając się wyłącznie do wskazania kwoty przeznaczonej na ich dokarmianie. Ponadto Rada ujęła wydatki w sposób zbiorczy postanawiając, że „, na wylapywanie, oddawanie i przechowywanie zwierząt w schronisku – 69 000 zł” (§ 1 ust. 1 pkt 1) oraz na „zakup innych materiałów niezbędnych do realizacji programu – 1000 zł” (§ 11 ust. 1 pkt 7). Z powyższych regulacji w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane te działania. Rada także pominęła kwestie finansowania zadania przyjętego w Programie, a dotyczącego edukacji mieszkańców, o której mowa w § 1 ust. 2 pkt 9 oraz § 10 programu.

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 na terenie gminy Rozprza w 2023 roku, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXXVIII/20/2023 Rady Miejskiej w Rozprze z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rozprza w 2023 roku, zawierają również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

Regulacja § 4 ust. 5 programu w zakresie wyrazu „bezdomne” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy oraz stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 4 pkt 18 ustawy. Rada postanowiła w tym paragrafie, że „bezdomne zwierzęta gospodarskie przewożone są do gospodarstwa rolnego, z którym zawarta jest umowa, o której mowa w § 8 ust. 1 niniejszego Programu.” Organ nadzoru zwraca uwagę, że ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy postanowił o wskazaniu gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Ustawodawca w art. 4 ustawy zawarł słowniczek pojęć i w punkcie 16 wyjaśnił pojęcie „zwierząt bezdomnych”, a w punkcie 18 – „zwierząt gospodarskich”. Rada nie została uprawniona do tworzenia własnych pojęć, ani do modyfikowania postanowień ustawy. Zatem, ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy zobowiązał radę gminy do wskazania w programie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich (nie tylko bezdomnych) – np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 października 2022 r., sygn. akt II SA/481/22. Uwaga ta obejmuje także treść § 12 ust. 2 pkt 3 programu w zakresie wyrazu „bezdomne”.

Powyższe zastrzeżenia dotyczą także postanowień § 8 ust. 1 lit a i b programu w zakresie wyrazów „przy wystąpieniu następujących czynników”, „odebraniu właścicielowi zwierzęcia gospodarskiego w związku

z niehumanitarnym traktowaniem, na podstawie decyzji Burmistrza w trybie przepisów ustawy o ochronie zwierząt”, „w odniesieniu do zwierząt bezdomnych, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela.” Postanowienia te nie mieszczą się w granicach upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. W powołanym § 8 ust. 1 lit a i b programu Rada uzależniła zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich od wystąpienia czynników, na podstawie których zwierzęta te zostaną przyjęte i objęte opieką we wskazanym gospodarstwie rolnym. Jak opisano już wyżej, Rada zobowiązana jest w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy do wskazania w programie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich – bez wprowadzania w tym zakresie jakichkolwiek wyjątków lub warunków. Chodzi tu zatem o każde zwierzę gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymaga umieszczenia w gospodarstwie rolnym z powodu szeregu różnych przyczyn (zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 września 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 478/17).

Treść § 5 programu w zakresie wyrazów „w szczególności psów” stanowi przekroczenie zakresu delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy. Ograniczenie populacji bezdomnych zwierząt poprzez zabiegi kastracji albo sterylizacji dotyczy wszystkich zwierząt przebywających w schroniskach dla zwierząt. W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych, by zadaniem polegającym na ograniczaniu populacji zwierząt – przyjętych do schroniska - obejmować jeden gatunek zwierząt tj. psy. Ustawodawca art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy nie wprowadza takich ograniczeń. Ponadto użycie wyrazu „w szczególności” powoduje, że zadanie polegające na obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt ma charakter wyliczenia otwartego.

Nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy i stanowi jego modyfikację treść § 6 Programu w zakresie wyrazu „nowych”. Ustawodawca w omawianym przepisie zobowiązał organ stanowiący gminy do uregulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zadania, jakim jest poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Przypomnieć należy, że omawiana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co oznacza, że Rada uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykroczać poza granice upoważnienia określonego w ustawie o ochronie zwierząt. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu jej upoważnienia. W związku z powyższym § 6 Programu w zakresie wyrazu „nowych” wykrocza poza granice upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy.

Regulacja § 9 ust. 2 programu w zakresie wyrazów „bezdomnych i dzikich” stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, w którym Rada zobowiązana została do zapewnienia w Programie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. W powołanym przepisie ustawodawca nie wprowadza ograniczeń. Zatem całodobowa opieka weterynaryjna w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt dotyczy wszystkich zwierząt (np. mających właściciela czy zwierząt gospodarskich, kotów wolno żyjących), a nie tylko „bezdomnych i dzikich”.

Także regulacja § 12 ust. 2 programu przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy. Stosownie do treści art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Oznacza to, że realizatorem (wykonawcą) Programu jest wyłącznie Burmistrz Rozpry, a nie jak to wskazała Rada w § 12 ust. 2 pkt 1-4 programu – schronisko dla bezdomnych zwierząt, lekarz weterynarii, gospodarstwo zapewniające opiekę nad zwierzętami gospodarskimi oraz wyznaczeni pracownicy Urzędu Miasta i Gminy w Rozpry. Tak więc to do organu wykonawczego gminy należy wykonanie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy. Tym samym powierzenie wykonania programu innym niż wójt (burmistrz, prezydent miasta) organom państwowym i podmiotom prywatnym stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

Reasumując, uchwała Nr XXXVIII/20/2023 Rady Miejskiej w Rozpry z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rozprza w 2023 roku, 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

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Burmistrz Rozpry