



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 19 maja 2023 r.

Poz. 4371

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.387.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 11 maja 2023 r.

Rada Miasta Skierniewice

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:

§ 11 pkt 10 załącznika Nr 1 do uchwały Nr LV/22/2023 Rady Miasta Skierniewice z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Skierniewice w 2023 roku”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2023 r. Rada Miasta Skierniewice podjęła uchwałę Nr LV/22/2023 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Skierniewice w 2023 roku”. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 kwietnia 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miasta Skierniewice zawiadomienia z dnia 19 kwietnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.387.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Przewodniczący Rady Miasta Skierniewice w załączeniu pisma z dnia 24 kwietnia 2023 r. znak: BRM.007.4.2023 przesłał pismo Zastępcy Prezydenta Miasta z dnia 24 kwietnia 2023 r. znak: GK.6140.2.10.2023, z którego wynika, że projekt ww. Programu został przesłany do zaopiniowania wszystkim podmiotom wskazanym w art. 11a ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą. W zakresie zastrzeżeń organu nadzoru dotyczących § 11 pkt 10 załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały poinformowano natomiast, że na najbliższe posiedzenie Rady Miasta Skierniewice skierowany zostanie projekt uchwały zmieniającej uchwałę Nr LV/22/2023.

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 niezgodnego z prawem przepisu uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LV/22/2023 Rady Miasta Skierniewice z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Skierniewice w 2023 roku”, stanowił art. 11a ust. 1 ustawy. 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) zapewnieni 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 obowiązkowa i nie może zostać przez radę gminy pominięta. 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. 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 Miasta Skierniewice w 2023 roku (zwany dalej Programem), stanowiący załącznik Nr 1 do uchwały Nr LV/22/2023 Rady Miasta Skierniewice z dnia 30 marca 2023 r., zawiera postanowienie naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

Wypełniając delegację ustawową zawartą w art. 11a ust. 5 ustawy, Rada uregulowała w § 11 Programu sposób finansowania Programu w 2023 r. Należy zauważyć, że ustawodawca w art. 11a ust. 5 ustawy nałożył na radę gminy obowiązek wskazania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Podkreślić warto, że użyte w tym przepisie określenie "sposób wydatkowania środków finansowych", oznacza wymóg przedstawienia w uchwale dotyczącej programu zapobiegania bezdomności zwierząt, jako elementu obowiązkowego, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. 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 egzemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań”. Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru treść § 11 pkt 10 Programu nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 5 w związku z art. 11a ust. 1 i 2 ustawy. W przedmiotowym § 11 pkt 10 Programu Rada postanowiła bowiem o przeznaczeniu środków finansowych w wysokości 200.000 zł na przeprowadzenie prac remontowo – modernizacyjnych obiektów oraz rozbudowę schroniska poprzez dokapitalizowanie Zakładu Utrzymania Miasta Sp. z o. o. w Skierniewicach. Przypomnieć trzeba, że elementy, które obowiązkowo muszą zostać zawarte w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi określa art. 11a ust. 2 i 5, natomiast art. 11a ust. 3 i 3a ustawy wskazują elementy fakultatywne – czyli takie, które uchwalony program może, ale nie musi obejmować. Żaden z powyższych przepisów nie uprawnia jednakże Rady do określania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, wysokości środków na finansowanie inwestycji Miasta, które dotyczą prowadzenia prac remontowo – modernizacyjnych obiektów oraz rozbudowy schroniska. Trudno jest bowiem zakwalifikować jakiegokolwiek prace remontowe, modernizacyjne obiektów oraz rozbudowę schroniska do zadań obowiązkowych, czy nawet fakultatywnych realizowanych w ramach programu opieki nad zwierzętami

bezdolnymi. Zatem regulacja § 11 pkt 10 Programu wykracza poza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 5 w związku z art. 11a ust. 1 i 2 ustawy.

Reasumując, § 11 pkt 10 załącznika Nr 1 do uchwały Nr LV/22/2023 Rady Miasta Skierniewice z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Skierniewice w 2023 roku”, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 5 w związku z art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej wyżej części.

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.

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:

Prezydent Miasta Skierniewice