



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 19 maja 2023 r.

Poz. 4378

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.420.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 11 maja 2023 r.

Rada Gminy Maków

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 L/280/2023 Rady Gminy Maków z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie: przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Maków na 2023 rok”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2023 r. Rada Gminy Maków podjęła uchwałę Nr L/280/2023 w sprawie: przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Maków na 2023 rok”. 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 Gminy Maków zawiadomienia z dnia 21 kwietnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.420.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 28 kwietnia 2023 r. znak: GK.6140.2.2023.EK Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej z upoważnienia Wójta poinformowała, że przed podjęciem przedmiotowej uchwały jej projekt został przekazany do zaopiniowania podmiotom określonym 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.), dalej jako ustawa. W zakresie zastrzeżeń co do regulacji § 5 ust. 1 programu wyjaśniła, że Gmina Maków posiada umowę na świadczenie usług weterynaryjnych na realizację obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku. Natomiast, wyjaśnienia dotyczące pozostałej zakwestionowanej części programu nie zostały uwzględnione przez organ nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr L/280/2023 Rady Gminy Maków z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie: przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Maków na 2023 rok” 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) 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 Maków na 2023 rok, będący załącznikiem Nr 1 do uchwały Nr L/280/2023 Rady Gminy Maków z dnia 30 marca 2023 r., zwany dalej programem, zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

W § 10 ust. 1 programu Rada postanowiła o przeznaczeniu kwoty 120 200,00 zł na realizację programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi w 2023 roku. Środki finansowe przeznaczone będą na: 1) zapewnienie całodobowej opieki bezdomnym zwierzętom w schronisku – 72 000,00 zł; 2) sterylizację bezdomnych zwierząt w schronisku – 10 400,00 zł; 3) usypianie ślepych miotów bezdomnych zwierząt w schronisku – 10 400,00 zł; 4) odławianie bezdomnych zwierząt w schronisku – 10 400,00 zł; 5) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt tj. umowa z lekarzem weterynarii – 16 000,00 zł; 6) opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie – 400,00 zł; 7) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt – 200,00 zł; 7) poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt – 200,00 zł; 8) edukacja mieszkańców gminy Maków w zakresie humanitarnej opieki nad zwierzętami – 200,00 zł. Analiza treści § 10 ust. 1 programu prowadzi do wniosku, że Rada nie uregulowała w sposób wyczerpujący kwestii wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków, do czego zobowiązuje ustawa w art. 11a ust. 5. Dokonując podziału środków finansowych i przyporządkowując poszczególne kwoty różnym zadaniom określonym w programie, Rada nie wskazała kwoty przeznaczonej na finansowanie takich zadań jak: zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich oraz zaniechała określenia kwoty środków finansowych na obligatoryjne zabiegi kastracji zwierząt (wskazują jedynie kwotę na sterylizację). Wbrew twierdzeniom Rady pojęcia „sterylizacji” i „kastacji” nie są tożsame. Są to dwa zupełnie odmienne zabiegi. Ponadto Rada nie przewidziała kwoty na realizację rekompensat dla podmiotów wskazanych w § 6 ust. 5 programu. W przepisie tym Rada postanowiła, że nowy właściciel psa otrzymuje jednorazową rekompensatę kosztów utrzymania psa w wysokości 1 000,00 zł (np. na zakup karmy, akcesoriów, zabiegów weterynaryjnych itp.). Natomiast z regulacji § 10 ust. 1 programu w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane te działania. W ocenie nadzoru Rada pominęła kwestie finansowania tego zadania.

Pominięcie ustalenia i wskazania kwot na realizację ww. zadań oznacza, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej, a program nie reguluje w sposób wyczerpujący materii przekazanej do unormowania w programie

opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W art. 11a ust. 5 ustawa nakłada na radę gminy obowiązek wskazania w programie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Użyte w tym przepisie przez ustawodawcę określenie "sposób wydatkowania środków finansowych", oznacza wymóg przedstawienia w uchwale dotyczącej programu zapobiegania bezdomności zwierząt, jako elementu obligatoryjnego, 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 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”. Następnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21 postanowił, że 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 faktyczne 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 przeznaczanych 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 postanowienie § 10 ust. 1 programu nie wypełnia delegacji określonej w art. 11a ust. 5 ustawy, a wskazane uchybienie stanowi samodzielną podstawą do stwierdzenia nieważności w całości uchwały przyjmującej program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, co potwierdził np. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 604/21. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że regulacje § 10 ust. 1 programu pozostają w istotnej sprzeczności z treścią i celem przepisu art. 11a ust. 5 ustawy. Rada nie określiła bowiem, jaka konkretnie kwota przeznaczona będzie na każde z ww. zadań i czy w konsekwencji rzeczywiście każde z tych zadań będzie finansowane, a nie pozostanie jedynie zadaniem fikcyjnym.

Nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy – § 7 ust. 2 programu w zakresie wyrazów „przez lekarza weterynarii, z którym Gmina Maków zawrze umowę na dokonywanie takich zabiegów”. Krótki (roczny) okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność konkretnego wskazania podmiotów, przy pomocy których gmina będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią zadania oraz sposobu realizacji tych zadań. Obowiązkiem Rady jest zatem wskazanie konkretnego gabinetu weterynarii czy lekarza weterynarii. O wypełnieniu delegacji ustawowej świadczy konkretne wskazanie nazwy i adresu gabinetu weterynaryjnego lub nazwiska lekarza weterynarii, który będzie wykonywał zabiegi opisane w programie, a nie podanie informacji o umowie, która zostanie zawarta (w przyszłości) z lekarzem. Należy zauważyć, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą dowiedzieć się z niego: kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne, który gabinet weterynaryjny lub lekarz weterynarii wykonuje określone zabiegi. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 9 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 179/18 orzekł, że to właśnie program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, stanowić ma źródło informacji dla mieszkańców gminy, jak i innych osób, które znajdują się na jej obszarze, o podmiotach realizujących zadania wynikające z ustawy w zakresie określonym w art. 11a ust. 2 ustawy.

Wskazane wyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa i powodują konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, że program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Maków na 2023 rok, będący załącznikiem Nr 1 do uchwały Nr L/280/2023 Rady Gminy Maków z dnia 30 marca 2023 r., zawiera istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 8 ust. 1 programu Rada postanowiła, że gospodarstwo rolne położone na terenie gminy Maków, w miejscowości Krężce, ul. Leśna 27, z którym Gmina Maków ma zawartą umowę na sprawowanie opieki nad bezdomnymi zwierzętami gospodarskimi przyjmuje i zapewnia opiekę bezdomnym zwierzętom gospodarskim z terenu Gminy Maków. W ocenie organu nadzoru regulacja powyższa w zakresie wyrazów „bezdomnymi”, „bezdomnym” stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy i jest nieuprawnioną modyfikacją tego przepisu. Ustawa nakłada obowiązek 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/Łd 481/22.

Reasumując, uchwała Nr L/280/2023 Rady Gminy Maków z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie: przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Maków na 2023 rok”, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 6 oraz art. 11a ust. 5 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 11 ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt.

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:

Wójt Gminy Maków