



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 1 czerwca 2023 r.

Poz. 4712

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.439.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 24 maja 2023 r.

Rada Gminy Oporów

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 XLIX/229/23 Rady Gminy Oporów z dnia 18 kwietnia 2023 r. w sprawie uchwalenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Oporów w 2023 roku”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Oporów podjęła uchwałę Nr XLIX/229/23 w sprawie uchwalenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Oporów w 2023 roku”. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 kwietnia 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Oporów zawiadomienia z dnia 28 kwietnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.439.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 5 maja 2023 r. Przewodniczący Rady Gminy Oporów poinformował, że na kolejnej sesji Rady Gminy zostanie podjęta uchwała w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Oporów w 2023 roku”.

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 XLIX/229/23 Rady Gminy Oporów z dnia 18 kwietnia 2023 r. w sprawie uchwalenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Oporów 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 z późn. zm.), 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 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. 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.

W ocenie organu nadzoru Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Oporów na 2023 rok (zwany dalej Programem), stanowiący załącznik do uchwały Nr XLIX/229/23 Rady Gminy Oporów z dnia 18 kwietnia 2023 r., zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

Nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy treść § 1 pkt 1-5 Programu, ponieważ w zbyt ogólny sposób reguluje zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi. Zgodnie z ugruntowanym już orzecznictwem sądowym, dotyczącym opieki nad kotami wolno żyjącymi, brak wskazania konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące i częstotliwości ich dokarmiania, brak listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt, czy też brak zasad zakupu karmy i jej wydawania społecznym opiekunom tych zwierząt – 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). W kwestii dotyczącej opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmiania, wielokrotnie wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny 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). W wyrokach tych Sąd orzekł, że duża zmienność okoliczności, na którą składają się: populacja wolno żyjących kotów oraz miejsca ich przebywania i legowiska, z jednoczesnym brakiem stałości liczby społecznych opiekunów dokarmiających koty, wymaga konsekwentnego, corocznego weryfikowania programu w tym zakresie i dopasowywania go do aktualnych możliwości, warunków oraz potrzeb. Postanowienia programu powinny skupiać się na zmienności wskazanych powyżej warunków i wobec tego cechować się odpowiednim stopniem szczegółowości. Mając na uwadze powyższe orzecznictwo należy zauważyć, że postanowienia § 1 pkt 1-5 Programu są zbyt ogólne w przedmiocie przedsięwzięć składających się na ustawowe pojęcie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmiania. Program nie zawiera żadnych szczegółów co do tego, w jaki sposób obowiązek wynikający z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, będzie przez Gminę realizowany. Przepis § 1 pkt 1-5 Programu nie wskazuje konkretnych sposobów działania w zakresie obserwacji i liczenia populacji wolno żyjących kotów, nie reguluje kwestii dotyczącej rozdysponowania zakupionej karmy wśród społecznych opiekunów tych zwierząt, nie określa również zasad i terminów dokarmiania kotów wolno żyjących. W ocenie organu nadzoru postanowienia § 1 pkt 1-5 Programu, dotyczące opieki nad kotami wolno żyjącymi, są równie ogólnikowe jak samo upoważnienie ustawowe dla rady gminy określone w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Rada nie zawarła w Programie postanowień, które w sposób uchwytny, całościowy i precyzyjny regulowałyby zadanie polegające na opiece nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmiania. O pełnym i konkretnym opisanu podejmowanych przez gminę działań związanych z opieką nad kotami wolno żyjącymi nie świadczy również użycie przez Radę w przedmiotowym

§ 1 Programu zwrotu „w szczególności”. Pojęcie to oznacza bowiem wprowadzenie do uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, katalogu otwartego, wskazującego na niepełne wykonanie delegacji ustawowej.

W § 9 Programu Rada wskazała wysokość 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 Gminy Oporów zaniechała określenia kwot środków przeznaczonych na realizację obligatoryjnych zadań Programu, takich jak poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy) oraz utrzymanie zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym (art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy). Rada nie określiła również kwoty na wykonanie zadania, jakim jest opieka nad wolno żyjącymi kotami, ponieważ w § 9 pkt 5 Programu wskazana została wyłącznie kwota na zakup karmy, czyli na dokarmianie kotów wolno żyjących, będące jednym z wielu aspektów opieki nad tymi zwierzętami. Pominięcie ustalenia i wskazania kwoty na realizację wymienionych wyżej zadań oznacza, że nie została wypełniona delegacja ustawowa, a Program nie reguluje w sposób wystarczający materii przekazanej do unormowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Konieczność określenia konkretnej kwoty przeznaczonej na wykonanie każdego z opisanych w Programie zadań potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi np. w wyrokach z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21; z dnia 6 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 977/21; z dnia 20 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 897/21. 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 należy, że użyte w ww. przepisie 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 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”. Następnie WSA 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 faktycznie wykonanie poszczególnych zadań, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami. Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, regulacja § 9 pkt 1-6 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, a wskazane uchybienie stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności w całości uchwały przyjmującej np. program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, co potwierdził np. WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 604/21.

Reasumując, uchwała Nr XLIX/229/23 Rady Gminy Oporów z dnia 18 kwietnia 2023 r. w sprawie uchwalenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Oporów w 2023 roku”, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 2 i art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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:

Wójt Gminy Oporów