



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 20 czerwca 2023 r.

Poz. 5154

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.496.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 14 czerwca 2023 r.

Rada Miejska w Łasku

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 LX/735/2023 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łask w 2023 roku”.

Uzasadnienie

W dniu 10 maja 2023 r. Rada Miejska w Łasku podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z dnia 30 maja 2023 r.

W odpowiedzi na zawiadomienie w niniejszej sprawie Przewodniczący Rady Miejskiej w Łasku, w piśmie z dnia 5 czerwca 2023 r., przychylił się do części uwag organu nadzoru i zobowiązał się do zmiany niniejszej uchwały w tym zakresie na najbliższej sesji Rady. Jednocześnie Przewodniczący nie podał konkretnej daty planowanej sesji Rady, a organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego odnośnie uchwały w całości, ponieważ jej postanowienia są sprzeczne z prawem, a jednocześnie wiąże go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru.

Uchwała Nr LX/735/2023 została podjęta m. in. na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), zgodnie z którym 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 tej 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 powinien również określać wysokość środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków, o czym stanowi art. 11a ust. 5 ww. ustawy. Obowiązkowe elementy programu zostały określone w ust. 2 pkt 1- 8 i ust. 5 art. 11a, natomiast fakultatywne w ust. 3 i 3a.

Pominięcie elementów obligatoryjnych oznaczać będzie niewypełnienie delegacji ustawowej, które (tak w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, 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 obligatoryjnych, skutkuje bezwzględną nieważnością całej uchwały – co ma miejsce w niniejszej sprawie (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). Biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu o ww. delegację ustawową stwierdzić należy, że „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łask w 2023 roku”, stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały, nie spełnia przesłanek określonych w przepisach ustawy, przez co narusza prawo w sposób istotny.

Zdaniem organu nadzoru treść § 7 załącznika do uchwały Nr LX/735/2023 zatytułowanego „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łask w 2023 roku” zwany dalej Programem nie wypełnia delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt, ponieważ w zbyt ogólny sposób reguluje zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi. W § 7 pkt 2 Programu zapisano, że opieka nad kotami wolno żyjącymi będzie realizowana poprzez opiekunów. Następnie w punkcie 4 § 7 Programu ustalono, że koty wolno żyjące będą dokarmiane w okresie zimowym we współpracy ze społecznymi opiekunami kotów z terenu gminy Łask, po rozdysponowaniu całego przydziału karmy, opiekunowie zaś systematycznie wykładają karmę wedle zapotrzebowania.

Przepis art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt nakłada na organ stanowiący gminy obowiązek objęcia uchwalanym programem opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt kwestii dotyczącej opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. Zadanie to zostało uregulowane w Programie w sposób niepełny, co potwierdza treść § 7 pkt 2 i 4 załącznika do ww. uchwały. Dla skutecznej realizacji zadań gminy wynikających z art. 11 i art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, uwzględniając krótkoterminowy charakter podejmowanych w tym przedmiocie uchwał, niezbędne jest skonkretyzowanie sposobu ich realizacji. Owe dookreślenie podejmowanych działań, czynności w zestawieniu ze środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację zadań pozwala bowiem na ocenę, czy uchwalony program nie ma jedynie charakteru postulatu i czy umożliwia rzeczywiste, faktyczne wykonanie poszczególnych zadań. Zdaniem organu nadzoru samo ustalenie miejsc dokarmiania wolno żyjących kotów nie stanowi jedyne sposobu realizacji zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 2 ww. ustawy. Wielość podmiotów zajmujących się dokarmianiem powoduje, że Program powinien precyzyjnie określać, w jaki sposób dokarmianie tych zwierząt będzie wykonywane, w tym ustalać zasady ich współpracy przy dokarmianiu. Ponadto Program nie reguluje w pełni kwestii zakupu karmy, jej szacunkowej ilości, zarówno miesięcznie jak i rocznie, niezbędnej do realizacji zadania, ilości wydawanej karmy ww. społecznym opiekunom, czy też częstotliwości jej wydawania. Program w § 7 pkt 4 ustala, że dokarmianie kotów wolno żyjących odbywać się będzie jedynie w okresie zimowym. Tymczasem ustawa przewiduje obowiązek dokarmiania kotów wolno żyjących bez ograniczenia do okresu zimowego. Program nie zawiera również żadnych rozwiązań odnośnie zapewnienia kotom wolno żyjącym ochrony przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi, szczególnie w okresie jesienno-zimowym. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na ugruntowane już orzecznictwo sądowe dotyczące opieki nad kotami wolno żyjącymi, zgodnie z którym 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 ww. ustawy (wyrok NSA z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18). W kwestii dotyczącej opieki nad kotami wolno żyjącymi wielokrotnie wypowiedział się również 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). Zadaniem Rady jest zatem szczegółowe uregulowanie w Programie kwestii dotyczącej opieki nad wolno

żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, co nie zostało prawidłowo wykonane przez Radę Miejską w Łasku w § 7 Programu.

Ponadto w § 7 Programu zamieszczono informację, że wolno żyjące koty bytujące na terenie gminy odgrywają bardzo ważną rolę w ekosystemie, ponieważ przyczyniają się do regulacji populacji gryzoni. Powyższa informacja jest sprzeczna z § 11 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym w uchwale nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm.

W § 13 pkt 1 Programu Rada Miejska w Łasku wskazała łączną kwotę 40.000 zł na realizację kilku zadań to jest: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt w Pabianicach, obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku dla zwierząt, oraz poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Ujęcie w sposób łączny kilku kwot na finansowanie poszczególnych zadań Programu jest niezgodne z art. 11a ust. 5 ustawy i w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane konkretne zadania programowe (wyroki WSA w Łodzi: z dnia 6 maja 2022 r. sygn. akt II SA/Łd 977/21; z dnia 11 maja 2022 r. sygn. akt II SA/Łd 773/21; z dnia 20 maja 2022 r. sygn. akt II SA/Łd 897/21; z dnia 14 czerwca 2022 r. sygn. akt II SA/Łd 185/22). Zauważyć należy, że Rada Miejska w Łasku zaniechała określenia kwot środków przeznaczonych na realizację obowiązkowych zadań Programu, takich jak zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy), obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy), oraz poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy). Rada nie określiła również jednej kwoty na usypianie ślepych miotów (art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy). Wprawdzie w § 13 pkt 5 lit. a Programu ustalono, że na zabiegi profilaktyczne dla kotów wolno żyjących przeznacza się kwotę 19.000 zł, w tym m.in. na usypianie ślepych miotów kotów. Podobnie w § 13 pkt 8 Programu, Rada przeznaczyła kwotę 36.000 zł na pokrycie kosztów sterylizacji/kastracji psów/kotów, których właściciele zamieszkują na terenie gminy Łask, jednocześnie też na usypianie ślepych miotów. Tym samym Rada w Programie nie ustaliła jednej kwoty na wykonanie obowiązkowego zadania, jakim jest usypianie ślepych miotów. 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 o ochronie zwierząt 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 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 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 § 13 pkt 1 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 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.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Łasku przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego wynikający z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt poprzez umieszczenie w § 6 ust. 1 pkt 10 i ust. 2 Programu postanowień właściwych dla treści umowy cywilnoprawnej. W § 6 ust. 1 pkt 10 Programu Rada ustaliła, że w ramach porozumienia schronisko zapewnia przekazywanie raz w miesiącu informacji o zwierzętach przyjętych do schroniska wraz z ich zdjęciami, listą zwierząt przebywających w schronisku oraz listą wyjść zwierząt (adopcji, upadków, eutanazji, odbiorów przez właścicieli) wraz z notą księgową. Natomiast w § 6 ust. 2 Programu Rada określiła, że Gmina przeprowadzi minimum raz w roku kontrolę w schronisku w zakresie prawidłowości wykonywania zawartej umowy. W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje stanowią materię umowną i wykraczają poza upoważnienie Rady zawarte w delegacji ustawowej. Zatem Rada nie może regulować w Programie kwestii dotyczących postanowień umownych. W ocenie organu nadzoru nie można bowiem skutecznie zobowiązać do czegokolwiek schronisko w akcie prawa miejscowego. To może odbyć się jedynie w umowie cywilnoprawnej, czyli w sytuacji gdy zachodzi równość podmiotów podpisujących umowę.

Ponadto zapis § 6 ust. 1 pkt 7 Programu o treści, że „utrzymywanie zwierząt do czasu ich adopcji, odbioru właściciela, śmierci lub uspienia w przypadkach określonych odrębnymi przepisami” narusza art. 11a ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o ochronie zwierząt. Przepis ten jest zbędny, ponieważ np. wymóg utrzymywania zwierząt do czasu ich adopcji, śmierci lub uspienia wynika wprost z aktów rangi ustawowej (wyroki: WSA w Łodzi z dnia 15 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 921/22; WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 667/14). W orzecznictwie ugruntował się pogląd, że akty prawa miejscowego nie mogą zawierać powtórzeń ustawowych ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji.

Reasumując, uchwała Nr LX/735/2023 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łask w 2023 roku”, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie zwierząt, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

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.

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:

Burmistrz Łasku