



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.352.2022

Łódź, 31 marca 2022 r.

Rada Gminy Siemkowice

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 i 583)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/222/22 Rady Gminy Siemkowice z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Siemkowice na rok 2022

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 lutego 2022 r. Rada Gminy Siemkowice podjęła uchwałę Nr XXXVI/222/22 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Siemkowice na rok 2022. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 4 marca 2022 r. Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Siemkowice zawiadomienia z 18 marca 2022 r. znak: PNIK-I.4131.352.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z 22 marca 2022 r. znak: OK.070.3.2022 Wójt Gminy poinformowała, że uwagi organu nadzoru uznane zostały za

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

zasadne i na najbliższej sesji Rady Gminy Siemkowice podjęta zostanie uchwała zmieniająca uchwałę Nr XXXVI/222/22 z dnia 28 lutego 2022 r.

Mimo 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 niegodnych z prawem zapisów przedmiotowej uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 11a 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, o czym stanowi 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 wskazują 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 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 brak w treści uchwały chociażby jednego z elementów obowiązkowych, skutkuje bezwzględną nieważnością całej uchwały (por. 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). 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. Zapisy te naruszają wówczas art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta 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 Siemkowice na rok 2022 (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr XXXVI/222/22 Rady Gminy Siemkowice z dnia 28 lutego 2022 r., zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

W § 15 ust. 2 programu Rada postanowiła o przeznaczeniu kwoty 20 000 zł na realizację programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi w 2022 roku i zaplanowała ich wydatkowanie w sposób opisany w ust. 3 w pkt 1-5 tego paragrafu. Analiza treści § 15 ust. 3 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: opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, odławianie bezdomnych zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, stanowiące obligatoryjne zadania programu, które muszą znaleźć się w programie zgodnie z treścią art. 11a ust. 2 pkt 2, 3, 5 i 6 ustawy. Nie została określona również kwota na prowadzenie edukacji mieszkańców, o której Rada postanowiła w § 14 ust. 1 pkt 3 programu, a która zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądowym, wchodzi w zakres regulacji programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (zob. wyrok NSA z dnia 4 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 1821/20). Rada także nie określiła

kwoty na dofinansowanie do planu sterylizacji lub kastracji zwierząt mających właściciela, o którym Rada postanowiła w rozdziale 3 programu. 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 egzemplifikację 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 faktycznie 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 nastęczać 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 zapis § 15 ust. 3 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.

W § 4 ust. 1 pkt 3 programu Rada wskazała, że „Wykonawcami Programu są: organizacje społeczne, stowarzyszenia, fundacje, których statutowym celem działania jest przeciwdziałanie bezdomności zwierząt we współpracy z organami gminy” – nie precyzując jednakże, o jakie organizacje społeczne, stowarzyszenia, fundacje chodzi. Brak wskazania konkretnych organizacji pozarządowych wykonujących powierzone jej zadania stanowi niewłaściwe wypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2, 3, 3a i 5 ustawy. W ocenie organu nadzoru, 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 ustawą zadania oraz sposobu realizacji tych zadań. Zatem, jeśli intencją Rady, było wskazanie kilku organizacji społecznych, fundacji czy stowarzyszeń, celem realizacji zadań wynikających z programu, to obowiązkiem Rady jest uregulowanie tej kwestii w sposób kompleksowy, wyczerpujący i bardzo konkretny – poprzez wskazanie nazw i adresów tych podmiotów. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na wykonawczy charakter programu. Zatem, obowiązkiem Rady jest wskazanie wszystkich podmiotów realizujących zadania gminy wynikające z programu (wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r. sygn. akt II OSK 1087/20).

Rada Gminy w § 13 programu określiła w jaki sposób będzie realizowana opieka nad kotami wolno żyjącymi. Użycie zwrotu „w miarę możliwości i potrzeb” nie stanowi o wypełnieniu delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Treść zapisu § 13 określa w sposób ogólny, nieprecyzyjny i niedookreślony sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi. Przepis ten jest jedynie deklaracją, nie konkretyzuje zadań Gminy w tym zakresie. W ocenie organu nadzoru art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy nakłada na Radę obowiązek podania konkretnych sposobów działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt oraz częstotliwości dokarmiania kotów wolno żyjących. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu

Administracyjnego z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18, wymienione powyżej elementy stanowią niezbędne minimum, jakie zawierać ma program opieki nad zwierzętami bezdomnymi, aby uznać, że rada gminy wypełniła obowiązek nałożony w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy.

Ponadto wskazać należy, że zapis § 13 programu w zakresie wyrazów „w miarę możliwości i potrzeb” narusza Zasady techniki prawodawczej. Zgodnie z treścią § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

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

Jednocześnie należy zauważyć, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Siemkowice, będący załącznikiem do uchwały Nr XXXVI/222/22 Rady Gminy Siemkowice z dnia 28 lutego 2022 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 1 programu Rada postanowiła, że „Program ma zastosowanie w stosunku do wszystkich bezdomnych zwierząt domowych, w tym w szczególności do bezdomnych psów i kotów przebywających w granicach administracyjnych Gminy Siemkowice”. Organ nadzoru wskazuje, że taki zapis w zakresie odnoszącym się do wyrażenia „bezdomnych zwierząt domowych” przekracza granice delegacji wskazanej w art. 11a ust. 2 ustawy, ponieważ regulacje objęte programem powinny dotyczyć wszystkich zwierząt bezdomnych nie tylko domowych. Zgodnie z art. 4 pkt 16 ustawy pod pojęciem „zwierząt bezdomnych” rozumie się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Natomiast zgodnie z art. 4 pkt 17 ustawy pod pojęciem „zwierząt domowych” rozumie się zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Zatem poprzez określenie „bezdomne zwierzęta domowe” Rada

wprowadziła do uchwały nowe pojęcie, które nie jest znane ustawie. W wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1030/20 orzekł, że „Nieuprawnione jest zawężanie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt wyłącznie do zwierząt domowych (lub wybranych spośród nich) w odniesieniu do zadań, które mają zostać określone w programie jako dotyczące wszystkich zwierząt domowych.” W ocenie organu nadzoru powyższe zastrzeżenia dotyczą także treści § 3 pkt 1 programu, w którym Rada postanowiła, że „celem niniejszego programu jest: zapobieganie bezdomności bezpańskich zwierząt oraz opieka nad nimi”. Określenie „bezpańskich zwierząt” jest także pojęciem nieznanym ustawie. Zapis ten w zakresie wyrazu „bezpańskich” przekracza granice upoważnienia ustawowego i wprowadza ograniczenie, którego kompetencja nie wynika z art. 11a ust. 2 ustawy.

W § 7 ust. 2 programu Rada określiła wymagania dla podmiotu zajmującego się wyłapywaniem bezdomnych zwierząt. W ocenie organu nadzoru treść tego zapisu pozostaje w opozycji do § 7 ust. 1 programu, w którym Rada wyznaczyła zadania realizowane przez schronisko, w tym także odławianie bezdomnych zwierząt. Tak skonstruowany § 7 ust. 2 programu wskazuje, że realizacja zadania polegającego na odławianiu bezdomnych zwierząt będzie dokonywana poza schroniskiem, przez inny podmiot, co oznacza, że przekracza on granice upoważnienia ustawowego wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 11a ust. 4 ustawy. Zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 ustawy, zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. W art. 11a ust. 4 ustawy postanowiono, że realizację zadań wskazanych w ust. 2 pkt 3-6, zatem m.in. odławianie bezdomnych zwierząt – gmina może powierzyć podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że realizacja zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona tylko i wyłącznie podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. W pozostałym zakresie, tj. jeśli chodzi o zadania wskazane w pkt 1, 2 oraz 7 i 8, gmina może powierzyć ich realizację także innym podmiotom, niż te które prowadzą schronisko dla zwierząt. Brzmienie przepisu art. 11a ust. 4 ustawy wyklucza zatem możliwość powierzenia przez gminę realizacji zadania odławiania bezdomnych zwierząt innemu podmiotowi niż schronisko. W związku z tym treść § 7 ust. 2 programu przekracza granice upoważnienia ustawowego, co potwierdza np. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 października 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 857/18.

W § 7 ust. 3 programu postanowiono, że „informacja o wyborze schroniska zostanie podana w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie Gminy, w tym na stronie internetowej”.

Zapis taki, w sytuacji kiedy w § 2 pkt 6 Rada konkretyzuje z nazwy i adresu schronisko, jest zapisem zbędnym.

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.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XXXVI/222/22 Rady Gminy Siemkowice z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Siemkowice na rok 2022, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 2 i ust. 5 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, a także art. 11a ust. 2, 3, 3a ustawy o ochronie zwierząt.

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:

Wójt Gminy Siemkowice