



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.177.2023

Łódź, 8 marca 2023 r.

Rada Gminy Kleszczów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIX/712/2023 Rady Gminy Kleszczów z dnia 1 lutego 2023 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kleszczów na 2023 rok”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kleszczów 1 lutego 2023 r. podjęła uchwałę Nr LIX/712/2023 w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kleszczów na 2023 rok”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi dnia 8 lutego 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Kleszczów zawiadomienia z dnia 28 lutego 2023 r. znak: PNIK-I.4131.177.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

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.

Pismem z dnia 6 marca 2023 r. znak: RG.0711.8.2023 Gmina Kleszczów złożyła wyjaśnienia, w których nie przychyliła się do zastrzeżeń organu nadzoru i wniosła o odstąpienie od wydania w przedmiotowej sprawie rozstrzygnięcia nadzorczego.

Organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LIX/712/2023 Rady Gminy Kleszczów z dnia 1 lutego 2023 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kleszczów na 2023 rok” stanowił art. 11a ust. 1 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, 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 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 obowiązkowych,

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 Kleszczów w 2023 r., będący załącznikiem do uchwały Nr LIX/712/2023 Rady Gminy Kleszczów z dnia 1 lutego 2023 r., zwany dalej „Programem”, zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

Nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy – treść § 8 pkt 1 Programu. Rada postanowiła w nim, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizuje schronisko, przez które należy rozumieć, zgodnie z treścią § 1 pkt 4 Programu, Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. ul. Czyżewskiego 7, 97-400 Bełchatów – prowadzące schronisko, poprzez zapewnienie dyżuru lekarza weterynarii. Regulacja taka, w ocenie organu nadzoru, jest nieprawidłowa z uwagi na treść art. 11a ust. 4 ustawy, zgodnie z którą jedynie realizacja zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Powyższe oznacza, że zadanie jakim jest zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy), nie może zostać powierzona podmiotowi, który prowadzi schronisko. Stosownie do treści art. 4 pkt 25 ustawy przez schronisko dla zwierząt rozumie się miejsce do opieki nad zwierzętami (wyłącznie) domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421 z późn. zm.). W wyroku z dnia 1 września

2021 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (sygn. akt II SA/Gl 850/21) orzekł, że schronisko ukierunkowane jest na zapewnienie opieki zwierzętom domowym, natomiast zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych odnosi się również do zwierząt dzikich, czy wolno żyjących zatem schronisko nie jest podmiotem, który powinien zapewnić tego typu całodobową opiekę. W tym zakresie Gmina powinna podpisać stosowną umowę z podmiotem, który będzie mógł tego rodzaju zadanie realizować w sposób prawidłowy. Zatem należy zauważyć, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, ponieważ nie wskazała właściwego podmiotu zdolnego zapewnić całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Mając na uwadze powyższe ustalenia, za nieprawidłowy, bo niezgodny z treścią art. 11a ust. 4 ustawy, uznać należy § 8 pkt 1 Programu w części, w której Rada postanowiła, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizuje schronisko poprzez zapewnienie dyżuru lekarza weterynarii.

W § 8 pkt 3 Programu Rada postanowiła, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, w sytuacjach wyjątkowych pomocy zwierzętom może udzielić inny lekarz weterynarii prowadzący praktykę na terenie gminy lub poza gminą Kleszczów wezwany na miejsce zdarzenia przez pracownika Urzędu Gminy.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy powinna, celem wypełnienia normy wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, wskazać *expressis verbis* konkretny podmiot (podmioty) zapewniający całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Przyjęcie, że w sytuacjach wyjątkowych pomocy zwierzętom może udzielić inny lekarz weterynarii prowadzący praktykę na terenie gminy lub poza gminą Kleszczów wezwany na miejsce zdarzenia przez pracownika Urzędu Gminy, nie mieści się w granicach ustawowej podstawy. Wskazanie w uchwale konkretnego podmiotu realizującego to zadanie spełnia również ważną rolę informacyjną dla mieszkańców gminy czy organizacji zajmujących się ochroną zwierząt na temat między innymi tego, w jaki sposób, a więc za czym pośrednictwem gmina wykonuje ciążący na niej z mocy ww. ustawy obowiązek zapewnienia zwierzętom całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z ich udziałem. Pozwala bowiem natychmiast po zdarzeniu drogowym przekazać zwierzę, które w jego wyniku ucierpiało, do określonego podmiotu w celu zapewnienia opieki (por. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 179/18).

W § 10 ust. 1 Programu Rada postanowiła, że zapewnienie opieki zwierzętom gospodarskim w przypadku ich odebrania właścicielowi, będzie realizowane przez

umieszczenie ich w jednym z wymienionych w tym paragrafie gospodarstw rolnych.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Kleszczów nie wskazała w sposób prawidłowy gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, nie objęła bowiem zakresem ochrony zwierząt gospodarskich, 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.

W ocenie organu nadzoru pojęcie „zwierzęta bezdomne”, którym ustawodawca posłużył się w art. 11a ust. 1 ustawy należy rozumieć zgodnie z definicją z art. 4 pkt 16 ustawy. Przepis ten zalicza do kategorii zwierząt bezdomnych zarówno zwierzęta domowe jak i 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. W konsekwencji należy uznać, iż art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy odnosi się nie tylko do zwierząt gospodarskich odebranych dotychczasowemu właścicielowi, ale również do zwierząt gospodarskich, które uciekły lub zabłąkały się. Z uwagi na fakt, że schroniska dla zwierząt nie są przystosowane do świadczenia opieki nad zwierzętami gospodarskimi, czyli przykładowo trzodą chlewną, bydłem, owcami, czy drobiem, zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, organ uchwałodawczy gminy ma obowiązek wskazać gospodarstwo rolne przystosowane do umieszczenia w nim zwierząt gospodarskich (por. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1023/20).

Zastrzeżenia organu nadzoru, w zakresie nieprawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, dotyczą również postanowień zawartych w § 12 ust. 1 pkt 1, 2, 3, w którym Rada Gminy Kleszczów przedstawiła sposób finansowania poszczególnych zadań Programu.

W § 12 ust. 1 pkt 1 i 2, 3 Programu określono, że środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone zostały w budżecie Gminy Kleszczów na rok 2023 w kwocie 200.000,00 zł, w tym na wyłapywanie bezdomnych zwierząt, transport i zapewnienie im miejsca i opieki w schronisku dla zwierząt, obowiązkową sterylizację i kastrację oraz „czipowanie” zwierząt w schronisku, usypianie ślepych miotów – kwota 150.000,00 zł (pkt 1), całodobową opiekę weterynaryjną zwierząt bezdomnych biorących udział w zdarzeniach drogowych, usypianie ślepych miotów oraz inne usługi weterynaryjne niezbędne przy realizacji Programu – kwota 9.700,00 zł (pkt 2), wykonywanie zabiegów sterylizacji i kastracji zwierząt oraz trwałe znakowanie zwierząt – kwota 13.500,00 zł (pkt 3).

W ocenie nadzoru w § 12 ust. 1 pkt 1, 2, 3 Programu zawarto jedną łączną kwotę do kilku zadań, a mianowicie w odniesieniu do zadań na wyłapywanie bezdomnych zwierząt, transport

i zapewnienie im miejsca i opieki w schronisku dla zwierząt, obowiązkową sterylizację i kastrację oraz „czipowanie” zwierząt w schronisku, usypianie ślepych miotów, całodobową opiekę weterynaryjną zwierząt bezdomnych biorących udział w zdarzeniach drogowych, usypianie ślepych miotów oraz inne usługi weterynaryjne niezbędne przy realizacji Programu oraz wykonywanie zabiegów sterylizacji i kastracji zwierząt oraz trwałe znakowanie zwierząt. Tym samym Rada nie wskazała w § 12 ust. 1 pkt 1, 2, 3 Programu jaka konkretna kwota przeznaczona będzie na każde z poszczególnych zadań i czy w konsekwencji rzeczywiście każde z tych zadań będzie finansowane, a nie pozostanie fikcyjnym zapisem. W ocenie organu nadzoru nie można zatem mówić by Rada Gminy Kleszczów wypełniła wynikający z art 11a ust. 5 ustawy obowiązek wskazania sposobu wydatkowania środków finansowych na realizację zadań wynikających z Programu. Działanie takie nie stanowią prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 4, 6, 8, oraz ust. 3 ustawy.

W § 12 ust. 1 pkt 6 Programu brak jest wskazania środków na opiekę nad wolno żyjącymi kotami. Rada Gminy określiła jedynie środki na dokarmianie kotów wolno żyjących w kwocie 700,00 zł, co w ocenie organu nadzoru stanowi pominięcie określenia konkretnej wysokości środków przeznaczonych na realizację (sfinansowanie) celu wskazanego w § 6 Programu, którym jest opieka nad kotami wolno żyjącymi, a w konsekwencji brak wskazania sposobu wydatkowania tych środków na realizację tego celu. Działanie takie nie stanowią prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy.

W § 12 Programu brak jest również wskazania środków na odławianie bezdomnych zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, czym Rada Gminy nie wypełniła wynikającego z art. 11a ust. 5 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 3 i 5 ustawy obowiązku.

Pominięcie określenia konkretnej wysokości środków przeznaczonych na realizację (sfinansowanie) poszczególnych celów wskazanych w uchwalonym gminnym programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi, a w konsekwencji brak wskazania sposobu wydatkowania tych środków na realizację tego programu, stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte programem ma zasadnicze znaczenie dla realizacji Programu. 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, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami.

Konieczność określenia konkretnej kwoty przeznaczonej na wykonanie każdego z opisanych w programie zadań potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21, z którego wynika, że ustawodawca w art. 11a ust. 5 ustawy nałożył na radę gminy obowiązek wskazania w programie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Podkreślić należy, że użyte w tym 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 egzemplifikację 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.

Opisane powyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa i powodują konieczność wyeliminowania w całości omawianej uchwały z obrotu prawnego.

Reasumując, uchwała Nr LIX/712/2023 Rady Gminy Kleszczów z dnia 1 lutego 2023 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kleszczów na 2023 rok, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 7 i 8, oraz art. 11a ust. 5 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Wójt Gminy Kleszczów