



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

Łódź, 10 maja 2022 r.

PNIK-I.4131.560.2022

**Rada Miejska w Drzewicy**

### **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 XLV/310/2022 Rady Miejskiej w Drzewicy z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Drzewica w 2022 roku.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 marca 2022 r. Rada Miejska w Drzewicy podjęła uchwałę Nr XLV/310/2022 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Drzewica w 2022 roku. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 11 kwietnia 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Drzewicy zawiadomienia z dnia 29 kwietnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.560.2022, 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.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 5 maja 2022 r. znak: OiK.0711/22/2022 Burmistrz Drzewicy poinformował, że Urząd Miejski w Drzewicy uznaje zastrzeżenia organu nadzoru i zobowiązuje się dokonać zmian w uchwale Nr XLV/310/2022 Rady Miejskiej w Drzewicy z dnia 30 marca 2022 r., na najbliższej Sesji Rady Miejskiej w Drzewicy.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu, a tym samym wyeliminowania z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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 ustawy, 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 obligatoryjnych, 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 Drzewica w roku 2022 (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr XLV/310/2022 Rady Miejskiej w Drzewicy z dnia 30 marca 2022 r., zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

W § 9 pkt 1-7 programu Rada wskazała sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu w roku 2022. 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. Rada postanowiła, że środki finansowe przeznaczone będą na: 1) odławianie i przekazywanie bezdomnych psów do Schroniska w Różannie – 39.000,00 zł, 2) opiekę weterynaryjną sprawowaną nad zwierzętami wolno żyjącymi oraz usypianie ślepych miotów – 7.000,00 zł, 3) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt bezdomnych – 3.000,00 zł, 4) dokarmianie kotów wolno żyjących – 3.000,00 zł, 5) sterylizację i kastrację zwierząt z terenu Gminy Drzewica – 7.000,00 zł, 6) zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich – 1.000,00 zł, 7) zakup sprzętu i materiałów niezbędnych do wykonania Programu – 20.000,00 zł. Art. 11a ust. 5 ustawy stanowi, że program opieki nad zwierzętami

bezdolnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Oznacza to, że w programie rada gminy ma obowiązek określić kwoty przeznaczane na wszystkie zadania opisane w programie. Regulacja § 9 programu nie stanowi właściwego wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ w pkt 2 tego paragrafu wskazano jedną, łączną kwotę na realizację kilku zadań jak: opieka weterynaryjna sprawowana nad zwierzętami wolno żyjącymi oraz usypianie ślepych miotów. Konieczność określenia konkretnej kwoty przeznaczonej na wykonanie każdego zadania opisanego w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21. Ponadto, zauważyć należy, że Rada zaniechała określenia kwoty środków finansowych na wykonywanie takich zadań jak: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, opiekę nad wolno żyjącymi kotami (w pkt 4 tego paragrafu Rada ograniczyła się jedynie do wskazania kwoty na dokarmianie tych zwierząt), obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt – które stanowią obowiązkowe zadania programu. Pominięcie ustalenia i wskazania kwot na realizację ww. 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. Zauważyć należy, 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. Użyte w tym 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 (art. 11a ust. 5 ustawy) 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. W wyroku z dnia 1 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 110/21 WSA 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 nastroczać 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 § 9 programu nie wypełnia delegacji 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 § 7 programu Rada Miejska nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi uregulowane jest w sposób zbyt ogólny, nieprecyzyjny i niedookreślony. Zapis § 7 programu, nie wskazuje konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, obserwacji i liczenia populacji, nie zawiera również listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt. W wyroku z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18 Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że program nie może cechować się dużym stopniem ogólności, lecz powinien zawierać konkretne sposoby działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, listę społecznych opiekunów (karmicieli) oraz miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt. W kwestii dotyczącej opieki nad kotami wolno żyjącymi wypowiedział się także wielokrotnie WSA w Łodzi np. w wyrokach: 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.

Nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy – § 2 pkt 4 programu, w którym Rada postanowiła, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej dla zwierząt rannych w przypadkach zdarzeń drogowych przez lekarza weterynarii, z którym Gmina Drzewica ma podpisaną umowę. 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 lekarza weterynarii, który będzie realizował powyższe zadanie. 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 jedynie informacji o umowie zawartej z lekarzem. Zastrzeżenie to dotyczy także zapisu § 6 programu w zakresie wyrazów „Zabieg sterylizacji, kastracji i usypiania ślepych miotów wykonuje lekarz weterynarii, z którym Gmina ma zawartą umowę”. 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.

Rada Miejska w Drzewicy w § 1 ust. 2 pkt 1 programu postanowiła, że wykonawcami programu są: Policja i Straż Pożarna oraz organizacje pożytku publicznego, stowarzyszenia i fundacje, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, oraz przeciwdziałanie bezdomności zwierząt – nie precyzując, o jakie organizacje, stowarzyszenia i fundacje chodzi. Brak wskazania konkretnych podmiotów wykonujących powierzone jej zadania, stanowi niewłaściwe wypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2, 3, 3a i 5 ustawy. Jak wyżej wskazano, charakter i czas obowiązywania programu wymagają precyzyjnego określenia wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji jego zadań. Zastrzeżenie to dotyczy również zapisów § 2 pkt 1, § 3 pkt 3, § 7 ust. 1 pkt 4 i § 10 programu.

Opisane powyżej 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 Drzewica w roku 2022, będący załącznikiem do uchwały Nr XLV/310/2022 Rady Miejskiej w Drzewicy z dnia 30 marca 2022 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 9 pkt 1 programu Rada wskazała kwotę przeznaczoną na realizację zadania, jakim jest odławianie i przekazywanie do schroniska bezdomnych psów. Zapis ten w zakresie wyrazów „bezdolnych psów” przekracza granice delegacji wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 3 w związku z art. 11a ust. 5 ustawy. Ustawodawca nałożył bowiem na Radę obowiązek odławiania i przekazywania do schroniska bezdomnych zwierząt (a nie jedynie bezdomnych psów).

Nie mieści się w granicach ustawowego upoważnienia zapis § 9 pkt 3 programu, w zakresie wyrazu „bezdolnych”. W zapisie tym Rada wskazała wysokość środków finansowych przeznaczonych na zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt bezdomnych, podczas gdy ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy nałożył na organ prawodawczy gminy obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (a nie tylko zwierząt bezdomnych).

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że w § 3 przedmiotowej uchwały, Rada Miejska w Drzewicy postanowiła, że „Traci moc uchwała nr XXXIV/251/2021 Rady Miejskiej w Drzewicy z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Drzewica w 2021 roku” (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2021 r. poz. 3476)”. W ocenie organu nadzoru utrata mocy obowiązującej ww. uchwały następuje z mocy prawa, po upływie roku, na który została podjęta. Rada nie była zatem upoważniona regulować kwestii utraty mocy obowiązującej powyższej uchwały, ponieważ zagadnienie to normuje wprost art. 11a ust. 1 ustawy. Regulacja § 3 uchwały jest zatem normatywnie zbędna.

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 XLV/310/2022 Rady Miejskiej w Drzewicy z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Drzewica w 2022 roku, w sposób

istotny narusza prawo tj. art. 11a ust. 2 pkt 2 i 8 oraz art. 11a ust. 5 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, a także art. 11a ust. 2 pkt 3 i 8 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

Burmistrz Drzewicy