



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.596.2023

Łódź, 24 lipca 2023 r.

Rada Miejska w Łęczycy

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 i 572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXXI/491/2023 Rady Miejskiej w Łęczycy z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Łęczycy w 2023 roku.

Uzasadnienie

W dniu 20 czerwca 2023 r. Rada Miejska w Łęczycy podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z dnia 10 lipca 2023 r.

Uchwała Nr LXXXI/491/2023 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;

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.

- 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 obowiązkowych 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 obowiązkowych, 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 miasta Łęczycy w 2023 roku” stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały nie spełnia przesłanek określonych w przepisach ustawy, przez co narusza prawo w sposób istotny.

W § 10 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały Nr LXXXI/491/2023 stanowiącego Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Łęczycy w 2023 roku zwany dalej Programem, Rada Miejska w Łęczycy wskazała łączną kwotę 116.296,50 zł na realizację kilku zadań to jest: odławianie oraz transport bezdomnych zwierząt, zapewnienie schronienia oraz opieki bezdomnym zwierzętom w schronisku dla zwierząt, obowiązkową kastrację i sterylizację zwierząt bezdomnych przebywających w schronisku, oraz poszukiwanie osób chętnych do adoptowania bezdomnych zwierząt. Natomiast w § 10 ust. 2 pkt 3 Programu Rada przeznaczyła określoną kwotę na przeciwdziałanie niekontrolowanemu rozwojowi populacji wolno żyjących kotów oraz zapewnienie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie. Tym samym Rada nie określiła w sposób prawidłowy kwoty zadania na opiekę nad wolno żyjącymi

kotami, w tym ich dokarmianie (art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy). Ujęcie w sposób łączny kilku kwot na finansowanie poszczególnych zadań Programu jest niezgodne z art. 11 a 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 Łęczycy zaniechała określenia kwot środków przeznaczonych na realizację obligatoryjnych zadań Programu, takich jak zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy), obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy), poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy), oraz odławianie bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy).

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 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. Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, regulacja § 10 ust. 2 pkt 1 i 3 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 § 5 ust. 1 Programu Rada wskazała gospodarstwo rolne celem zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom gospodarskim z terenu miasta Łęczycy. Powyższy zapis nie mieści się w granicach upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ww. ustawy. Przywołany przepis art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy stanowi zobowiązanie dla rady gminy do wskazania w programie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Przy takim sformułowaniu ustawowym nie może być mowy, żeby wolą ustawodawcy było zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym jedynie bezdomnym zwierzętom gospodarskim. Podkreślenia wymaga, że ustawodawca posługuje się pojęciem „zwierząt gospodarskich, nie wprowadzając dla nich żadnych dodatkowych ograniczeń. Chodzi zatem o każde zwierzę gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymaga umieszczenia w gospodarstwie rolnym z powodu szeregu różnych przyczyn (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 602/14). Wobec powyższego regulacja § 5 ust. 1 Programu w zakresie wyrazu „bezdomnym” przekracza granice upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy.

Reasumując, uchwała Nr LXXXI/491/2023 Rady, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 5 oraz ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W odpowiedzi na zawiadomienie w niniejszej sprawie Przewodniczący Rady Miejskiej w Łęczycy w piśmie z dnia 17 lipca 2023 r. złożył wyjaśnienia, które organ nadzoru z ww. powodów uznał za niewystarczające.

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 Miasta Łęczyca