



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 kwietnia 2024 r.

WNP-R.4131.13.2024

Rada Miejska w Mogielnicy

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność:

uchwały Rady Miejskiej w Mogielnicy z dnia 27 marca 2024 r. nr XCI/485/2024 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt” na terenie Gminy i Miasta Mogielnica na 2024 rok.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Mogielnicy podjęła w dniu 27 marca 2024 r. uchwałę nr XCI/485/2024 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt” na terenie Gminy i Miasta Mogielnica na 2024 rok. W załączniku do uchwały ustalono treść programu. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 kwietnia 2024 r. i z urzędu została poddana kontroli legalności. Analiza treści uchwały wykazała, że podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru 15 kwietnia 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze.

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580), zwanej dalej ustawą, 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 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

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
00-950 Warszawa, Plac Bankowy 3/5, tel.: (+48) 22 695 69 95, Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /t6j4ljd68r/skrytka
www.gov.pl/web/uw-mazowiecki

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

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 zawiera również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków, o czym stanowi art. 11 ust. 5 ustawy.

Ustawodawca w art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy enumeratywnie wskazał zakres regulacji, która winna być unormowana w programie. Rada gminy w tym przypadku nie ma więc możliwości odstąpienia od uregulowania spraw, które powinny być określone w programie, lecz zobowiązana jest do określenia w nim wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów. Uchybienie wymogom zawarcia w uchwale pełnej regulacji, poprzez brak w treści uchwały chociażby jednego z elementów obligatoryjnych, skutkuje bezwzględną nieważnością całej uchwały (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r., sygn. akt. II SA/Gl 1777/13, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn.. akt II SA/Gd 120/12).

Zapisy programu powinny być odpowiednio doprecyzowane, tak aby zrealizowanie nałożonych przez ustawodawcę zadań w zakresie opieki nad zwierzętami i zapobiegania bezdomności było możliwe. Konieczne jest w tym celu wskazanie konkretnych norm postępowania podmiotów realizujących zadania tj. jakie konkretnie działania powinny być podjęte, przez kogo i w jaki sposób.

Biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu o delegację ustawową należy stwierdzić, że uchwała Rady Miejskiej w Mogielnicy sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt” na terenie Miasta i Gminy Mogielnica na 2024 rok została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa, ponieważ pomija obligatoryjny element programu wymieniony w art. 11a ust. 5 ustawy, a mianowicie nie konkretyzuje sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. Ponadto, naruszono dyspozycję art. 11a ust. 2 pkt 2, 4, 5, 6 ustawy, ponieważ uchwała w zakresie realizacji zadań polegających na:

- opiece nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianiu,
- obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt,
- usypianiu ślepych miotów,
- poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt,

nie zawiera zapisów odpowiednio regulujących powyższe kwestie, a których doprecyzowanie jest obligatoryjnym elementem programu.

W § 7 ust. 2 Rada ustaliła ogólną kwotę środków finansowych w wysokości 60.000 zł przeznaczonych na realizację zadań programu, ale nie określiła, jakie środki finansowe przewidziano odpowiednio na poszczególne cele programu oraz nie wskazała sposobu ich wydatkowania. Tak więc wbrew przepisowi art. 11a ust. 5 ustawy zaskarżona uchwała nie uregulowała w sposób wyczerpujący i całościowy kwestii finansowania realizacji zadań przewidzianych w programie. Kwestionowany zapis pozostaje zatem w istotnej sprzeczności z treścią i celem przepisu art. 11a ust. 5 ustawy. Rada nie określiła bowiem, jaka konkretnie kwota przeznaczona będzie na każde z poszczególnych zadań i czy w konsekwencji rzeczywiście każde z tych zadań będzie finansowane, a nie pozostanie jedynie fikcją. Oznacza to również, że w istocie rozdział tych środków został pozostawiony do uznania organu wykonawczego gminy, co jest sprzeczne z treścią i celem przepisu art. 11a ust. 5 ustawy.

W orzecznictwie podkreśla się, że 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 egemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań (Wyrok WSA w Poznaniu z 2.03.2022 r., IV SA/Po 60/22, LEX nr 3317974). W wyroku z dnia 29 lipca 2020, sygn. akt II OSK 336/20 Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że w przywołanym przepisie art. 11a ust. 5 ustawodawca użył sformułowania: "program zawiera". Wskazuje to jednoznacznie na konieczność zamieszczenia obu wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu, czyli wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposobu wydatkowania tych środków. NSA podkreślił, że jest to norma o charakterze iuris cogentis i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie w uchwale, prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości (por. też wyroki NSA z 6 lipca 2020 r., sygn. II OSK 703/20, WSA w Kielcach z 27 lipca 2022 r., sygn. II SA/Ke 280/22, WSA w Łodzi z 8 września 2022 r., sygn. II SA/Łd 199/22, WSA w Olsztynie z 8 marca 2022 r., sygn. II SA/Ol 29/22).

Ponadto, w programie brakuje postanowień w przedmiocie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania, które w sposób szczegółowy określałyby, jak obowiązek ten będzie realizowany. W § 5 ust. 2 programu ograniczono się do wskazania, że: „Sprawowanie opieki nad zwierzętami bezdomnymi wykonuje referat Gospodarki Nieruchomości i Ochrony Środowiska, poprzez zakup i rozmieszczenie karmy w miejscach przebywania kotów wolno żyjących”. Wskazany zapis nie wypełnia dyspozycji art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ program nie zawiera żadnych szczegółów co do tego, jak ten obowiązek ustawowy będzie

realizowany. Nie wskazano przede wszystkim konkretnych działań mających na celu realizację zadania w postaci opieki nad kotami wolno żyjącymi oraz konkretnych podmiotów realizujących to zadanie, a więc np. kto ma się zajmować dokarmianiem kotów, kto będzie odpowiedzialny za zakup karmy, na jakich zasadach będzie odbywało się wydawanie karmy. Nie podano także przy udziale jakich osób będą podjęte działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące oraz miejsc i częstotliwości dokarmiania tych zwierząt. Wskazane przez Radę rozwiązanie jest ogólne, niepełne i nie pozwala na realizację przyjętego w tym zakresie programu. W uchwale brak jest również innych form sprawowania opieki nad kotami wolno żyjącymi (por. wyrok WSA w Łodzi z 20.04.2023 r., II SA/Łd 1119/22, LEX nr 3562251).

Nie wypełniono również delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, ponieważ Rada ograniczyła się do wskazania w § 2 ust. 1 pkt e, że jednym z celów programu będzie przeprowadzanie zabiegów sterylizacji i kastracji zwierząt oraz określenia podmiotu odpowiedzialnego za przeprowadzanie powyższych zabiegów. Z zapisu nie wynika, czy dotyczy on wszystkich zwierząt, w tym kotów wolno żyjących oraz zwierząt posiadających właścicieli, czy wyłącznie zwierząt znajdujących się w schroniskach. Nie określono też zasad przeprowadzania zabiegów, ani zasad ponoszenia kosztów za ich wykonanie.

Uchwała nie zawiera żadnych zapisów regulujących kwestię usypiania ślepych miotów (art. 11a ust. 1 pkt 6 ustawy), poza postanowieniem z § 2 ust. 1 pkt e i § 2 ust. 1, z których jedynie ogólnie wynika, iż usypianie ślepych miotów będzie realizowane przez lekarza weterynarii. Poza wskazaniem podmiotu zobowiązanego, w żaden sposób nie skonkretyzowano sposobu realizacji tego zadania. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt powinien zawierać konkretne regulacje zapewniające faktyczną realizację ujętych w nim zadań, a nie tylko deklaracje oraz regulacje pozorujące przez radę gminy wykonanie programu.

Uregulowania zawarte w programie naruszają ponadto art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, poprzez zaniechanie precyzyjnego wskazania sposobu działania w zakresie poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. W § 5 ust. 3 programu zostało wskazane, że: „Sprawowanie opieki nad zwierzętami bezdomnymi wykonuje referat Gospodarki Nieruchomości i Ochrony Środowiska, poprzez poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt”, co stanowi jedynie powtórzenie przepisu ustawy. Zaniechano precyzyjnego wskazania sposobu działania w zakresie poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, a uregulowanie tej kwestii ograniczyło się do wskazania podmiotu, który będzie to zadanie realizował. Tymczasem program powinien określać choćby

przykładowo działania mające na celu realizację tego zadania, a które to działania mogłyby na przykład obejmować kampanie realizowane za pomocą regionalnych środków masowego przekazu, stron internetowych, w tym portali społecznościowych, bądź też ogłoszeń zamieszczanych w miejscach publicznych.

Podsumowując należy stwierdzić, że: „organ jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę w przedmiocie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, nie może zaniechać uregulowania którejkolwiek z kwestii wskazanych w art. 11a ust. 2 oraz ust. 5 ustawy. Musi on natomiast w sposób wyczerpujący wykonać upoważnienie ustawowe, zawierając w akcie prawa miejscowego kompleksowe i precyzyjne uregulowania odnośnie każdej kwestii uznanej przez ustawodawcę za mającą zostać obowiązkowo unormowaną. Niewypełnienie tego obowiązku stanowi istotne naruszenie prawa, prowadzące do stwierdzenia nieważności odnośnego aktu prawa miejscowego w całości” (Wyrok WSA w Krakowie z 9.03.2018 r., II SA/Kr 179/18, LEX nr 2469743).

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że uchwała Rady Miejskiej w Mogielnicy z dnia 27 marca 2024 r. nr XCI/485/2024 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt” na terenie Gminy i Miasta Mogielnica na 2024 r. została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co czyni koniecznym wyeliminowanie jej z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie nieważności w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, zgodnie z art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/

