



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.308.2023

Łódź, 17 kwietnia 2023 r.

**Rada Gminy Witonia**

### **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 LX/315/23 Rady Gminy Witonia z dnia 7 marca 2023 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Witonia w 2023 r.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 7 marca 2023 r. Rada Gminy Witonia podjęła uchwałę Nr LX/315/23 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Witonia w 2023 r.

Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 marca 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Witonia zawiadomienia z 29 marca 2023 r. znak: PNIK-I.4131.308.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z 5 kwietnia 2023 r. znak: RG.0004.4.2023 Przewodniczący Rady Gminy Witonia złożył wyjaśnienia, z których wynika, że na sesji Rady Gminy Witonia do dnia 28 kwietnia 2023 r. zostanie podjęta stosowna uchwała uwzględniająca zastrzeżenia organu nadzoru.

**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 związku z powyższym 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 niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LX/315/23 Rady Gminy Witonia z dnia 7 marca 2023 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Witonia w 2023 r. stanowił art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

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).

W ocenie organu nadzoru Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Witonia w 2023 roku, będący załącznikiem do uchwały Nr LX/315/23 Rady Gminy Witonia z dnia 7 marca 2023 r., zwany dalej Programem narusza obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

Nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy treść § 9 ust. 1 pkt 1 Programu, w którym Rada Gminy wskazała wysokość środków finansowych przeznaczonych na opiekę weterynaryjną. Stosownie do treści art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy Program obejmuje zadanie polegające na zapewnieniu bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Zatem uregulowanie w § 9 ust. 1 pkt 1 Programu wysokości środków finansowych przeznaczonych na opiekę weterynaryjną spowodowało, że nie można ustalić, jakie zadanie Programu jest finansowane.

W § 9 ust. 1 pkt 3 Programu Rada wskazała wysokość środków finansowych przeznaczonych na opiekę nad bezdomnymi zwierzętami, co również nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 5 ustawy, gdyż nie wiadomo, które z zadań Programu jest finansowane.

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. 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.

Pominięcie określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych do realizacji poszczególnych celów programu, a w konsekwencji brak wskazania czy na dany cel przeznaczono jakiegokolwiek środki, stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte programem ma zasadnicze znaczenie dla realizacji całej uchwały (por. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17; wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 962/21; wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21; z dnia 20 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 897/21, z dnia 22 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1075/22, z dnia 22 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1108/22 ).

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, postanowienia zawarte w § 9 ust. 1 pkt 1 i 3 Programu nie wypełniają delegacji zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy.

W § 7 ust. 1 Programu, Rada wskazała, że całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt zapewnia schronisko. Regulacja taka jest niezgodna z treścią art. 11a ust. 4 ustawy. W ocenie organu nadzoru, brak jest możliwości powierzenia schronisku realizacji zadania polegającego na zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych. Należy wskazać, że pojęcie "schronisko dla zwierząt" - definiuje przepis art. 4 pkt 25 ustawy. Zgodnie z jego treścią przez to pojęcie rozumie się miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami 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.). To oznacza, że schronisko nie ma prawnej możliwości sprawowania opieki nad innymi zwierzętami, niż domowe. Tymczasem art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy nakłada na gminy obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem wszystkich zwierząt – nie tylko domowych – a więc i zwierząt dzikich czy wolno żyjących np. kotów (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1503/17). Oznacza to, że gmina nie może przekazać realizacji tego zadania schronisku (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 1 września 2021 r., sygn. akt II SA/GI 850/21).

Ponadto Rada przy uchwalaniu przedmiotowej uchwały nie wypełniła delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 7 ustawy, bowiem nie zamieściła w uchwale lub uzasadnieniu do uchwały bądź w załączniku do uchwały informacji o przekazaniu jej projektu do zaopiniowania:

właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii; organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy oraz dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy. Należy zauważyć, że obowiązek powyższy wynika z treści art. 11a ust. 7 ustawy. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 20 października 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 541/21 zaniechanie konsultacji projektu uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt z podmiotami, o których mowa w art. 11a ust. 7 ustawy, stanowi istotne naruszenie prawa – skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, że postanowienia zawarte w załączniku do uchwały Nr LX/315/23 Rady Gminy Witonia z dnia 7 marca 2023 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Witonia w 2023 r, zawierają również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 1 oraz w § 5 ust. 1 pkt 6 i 10 Programu w zakresie wyrazu „nowych” stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego oraz nieuprawnioną modyfikację art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy. Stosownie do treści art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy Rada zobowiązana została do uregulowania w Programie kwestii poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Przypomnieć warto, że omawiana uchwała stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy), co oznacza, że rada gminy uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykroczać poza granice upoważnienia określone w ustawie o ochronie zwierząt. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

Reasumując, uchwała Nr LX/315/23 Rady Gminy Witonia z dnia 7 marca 2023 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Witonia w 2023 r. w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 5, 11a ust. 2 pkt 8, art. 11a ust. 4 i ust. 7 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie zwierząt.

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 Witonia