



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.386.2023

Łódź, 5 maja 2023 r.

Rada Gminy Mniszków

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 LXII/364/23 Rady Gminy Mniszków z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Mniszków w 2023 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2023 r. Rada Gminy Mniszków podjęła uchwałę Nr LXII/364/23 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Mniszków w 2023 roku. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 kwietnia 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Mniszków zawiadomienia z dnia 19 kwietnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.386.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 24 kwietnia 2023 r. znak: RB.6140.2.2023.JW Przewodniczący Rady Gminy Mniszków poinformował, że Rada uwzględni uwagi organu nadzoru i podejmie uchwałę zmieniającą na najbliższej sesji Rady Gminy Mniszków.

Pomimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania

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.

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 LXII/364/23 Rady Gminy Mniszków z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Mniszków w 2023 roku, stanowił art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 z późn. zm.), 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 sądowoadministracyjnym, 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 Mniszków w 2023 roku, będący załącznikiem do uchwały Nr LXII/364/23 Rady Gminy Mniszków z dnia 30 marca 2023 r., zwany dalej Programem, zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

Regulacja § 13 ust. 2 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 5 ustawy. W paragrafie tym Rada wskazała sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu w 2023 roku. 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: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt – 38.000,00 zł (pkt 1); opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie – 3.000,00 zł (pkt 2); odławianie bezdomnych zwierząt – 5.000,00 zł (pkt 3); obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt – 5.000,00 zł (pkt 4); poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt – 6.000,00 zł (pkt 5); usypianie ślepych miotów – 3.000,00 zł (pkt 6); wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich – 1.000,00 zł (pkt 7); zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – 9.000,00 zł (pkt 8); zabiegi kastracji oraz sterylizacji zwierząt właścicielskich i kotów wolno żyjących na terenie Gminy Mniszków wraz z ich oznakowaniem w ramach programu „Akcja Kastracja”

współfinansowane przez Fundację „ZWIERZ” Ogólnopolska Fundacja na rzecz Ochrony Zwierząt z siedzibą w Bieruniu – 10.000,00 zł (w tym 5.000,00 zł stanowi darowizna przekazana przez Fundację „ZWIERZ” Ogólnopolska Fundacja na rzecz Ochrony Zwierząt z siedzibą w Bieruniu) (pkt 9). Zauważyć należy, że Rada Gminy Mniszków zaniechała określenia w powyższej regulacji kwoty środków finansowych na wykonanie zadania określonego w § 8 pkt 4 programu. W przepisie tym Rada postanowiła, że poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt realizowane jest poprzez promowanie adopcji zwierząt bezdomnych ze schroniska „w przypadku adopcji psa umieszczonego przez Gminę Mniszków w schronisku, Gmina zapewni w ramach posiadanych na ten cel środków finansowych osobie adoptującej rekompensatę części kosztów utrzymania psa (po 150 zł dla schroniska za aktywność oraz 150 zł dla adoptującego zwierzę). Natomiast z regulacji § 13 ust. 2 Programu w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane te działania. W ocenie organu nadzoru Rada pominęła kwestie finansowania tego zadania. Z literalnego brzmienia art. 11a ust. 5 ustawy wynika, że Program powinien zawierać nie tylko wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu, ale także sposób ich wydatkowania. Należy podkreślić, że zgodnie z szeroko akceptowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem, określenie "sposób wydatkowania środków finansowych" oznacza przedstawienie w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala bowiem przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktyczne wykonanie poszczególnych zadań. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych 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 (wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20).

Reasumując, uchwała Nr LXII/364/23 Rady Gminy Mniszków z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Mniszków w 2023 roku, w sposób istotny narusza prawo tj.: 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

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Wójt Gminy Mniszków