



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.863.2022

Łódź, 29 sierpnia 2022 r.

### **Rada Gminy w Będkowie**

#### **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, 583, 1005 i 1079)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXX/245/22 Rady Gminy w Będkowie z dnia 21 lipca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Będków na rok 2022.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 21 lipca 2022 r. Rada Gminy w Będkowie podjęła uchwałę Nr XXX/245/22 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Będków na rok 2022. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 1 sierpnia 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy w Będkowie zawiadomienia z dnia 9 sierpnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.863.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie pismem z 22 sierpnia 2022 r. znak: RG.0711.10.2022 Zastępca Wójta Gminy Będków poinformował, że Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Będków na rok 2022 został przekazany do zaopiniowania jedynie Powiatowemu Lekarzowi Weterynarii oraz zarządcom i dzierżawcom obwodów łowieckich działających na terenie Gminy. Powyższe oznacza brak zaopiniowania programu przez organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działające na obszarze gminy.

**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.

W zakresie pozostałych zastrzeżeń organu nadzoru Zastępca Wójta poinformował, że na najbliższej sesji rady Gminy rozpatrzony zostanie projekt uchwały w sprawie zmiany omawianej uchwały z uwzględnieniem uwag przedstawionych w zawiadomieniu.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ust. 1 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, 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 sądowno-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 obowiązkowych, 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 Będków na rok 2022 (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr XXX/245/22 Rady Gminy w Będkowie z dnia 21 lipca 2022 r., zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

Rada Gminy w Będkowie wskazując w § 11 ust. 1 programu sposób wydatkowania środków finansowych na realizację poszczególnych zadań ujętych w programie nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 5 ustawy. Analiza treści § 11 ust. 1 programu 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 w następujący sposób: 1) na odławianie i zapewnienie schronienia bezdomnym zwierzętom, znakowanie i ewidencję zwierząt oraz sterylizację i kastrację bezdomnych zwierząt – 17 000,00 zł; 2) usypianie ślepych miotów – 300,00 zł; 3) umieszczenie zwierzęcia w gospodarstwie rolnym – 700,00 zł; 4) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych – 700,00 zł; 5) na opiekę nad wolno żyjącymi kotami – 700,00 zł; 6) poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt – 300,00 zł, 7) na edukację mieszkańców – 300,00 zł. Jak stanowi art. 11a ust. 5 ustawy, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi 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 § 11 ust. 1 programu nie stanowi właściwego wypełnienia delegacji ustawowej,

ponieważ w ust. 1 pkt 1 tego paragrafu wskazano łączną kwotę na realizację kilku zadań, takich jak: odławianie i zapewnienie schronienia bezdomnym zwierzętom, znakowanie i ewidencję zwierząt oraz sterylizację oraz kastrację bezdomnych zwierząt. 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. W ocenie organu nadzoru wskazanie jednej łącznej kwoty na realizację kilku 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 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 (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 nastęrczać 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, regulacja § 11 ust. 1 programu nie wypełnia delegacji zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, a uchybienie to stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności w całości uchwały Nr XXX/245/22 Rady Gminy w Będkowie w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Będków na rok 2022.

Nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy treść § 9.9.1 pkt 2 programu. Rada postanawiając o współdziałaniu z organizacjami społecznymi w zakresie poszukiwania nowych właścicieli dla zwierząt, nie wskazała konkretnych organizacji społecznych, przy pomocy których gmina będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią zadanie – dotyczące poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Organ nadzoru wskazuje, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, stanowi akt planowania. Wpływa na sytuację wszystkich mieszkańców miasta oraz podmiotów realizujących określone zadania w programie. Program ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą dowiedzieć się z niego, kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne, czy też jest podmiotem zobowiązanym do poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. W związku z powyższym, dla skutecznej realizacji zadań gminy właściwym jest określenie w sposób konkretny wszystkich podmiotów (np. organizacji społecznych) współdziałających z gminą w wykonywaniu zadań programu. Ponadto, w ocenie organu nadzoru, krótki (roczny) okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność konkretyzacji podmiotów, przy pomocy których gmina będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią zadania oraz sposobu realizacji tych zadań. Zatem, jeśli intencją Rady, było wskazanie kilku organizacji społecznych, które w ramach swojej działalności prowadzą działania w zakresie poszukiwania nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt, to obowiązkiem Rady jest uregulowanie tej kwestii w sposób kompleksowy, wyczerpujący i bardzo konkretny tj. poprzez wskazanie nazw

i adresów tych organizacji działających wspólnie z gminą przy realizacji zadań wynikających z programu. Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru regulacja § 9.9.1 pkt 2 programu nie wypełnia delegacji określonej w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, a wskazane uchybienie stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości, co potwierdził WSA w Łodzi w wyroku z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 619/20.

Poza opisanym wyżej istotnym naruszeniem prawa, stwierdzonymi w Programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Będków na rok 2022, będącym załącznikiem do uchwały Nr XXX/245/22 Rady Gminy w Będkowie, należy również zwrócić uwagę na naruszenie procedury, którego dopuściła się Rada podczas uchwalania ww. uchwały. Przypomnieć należy, że zgodnie z treścią art. 11a ust. 7 ustawy, projekt programu, najpóźniej do dnia 1 lutego wójt (burmistrz, prezydent miasta) przekazuje do zaopiniowania: 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii; 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy; 3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy. Podmioty te w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu wydają opinie o projekcie. Niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego programu (art. 11a ust. 8 ustawy). Przywołane przepisy (art. 11a ust. 7 i 8 ustawy) stanowią tryb podejmowania uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyrokach z dnia: 25 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 535/21 i 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. Sąd podkreślił też, że brak działającej na terenie gminy organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, czy też brak wiedzy, co do powyższej kwestii, nie zwalnia gminy z realizacji obowiązku wskazanego w ustawie, a to z tej przyczyny, że za działającą na terenie gminy należy uznać każdą organizację, która swoim zakresem działania obejmuje obszar tej gminy. Jednocześnie Sąd wyjaśnił, że w przypadku braku informacji o działalności na terenie gminy organizacji społecznych zajmujących się ochroną zwierząt – dla realizacji obowiązku wynikającego z art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy, wystarczającym jest umieszczenie projektu programu na stronie internetowej gminy lub w BIP, z informacją o możliwości zaopiniowania projektu w określonym terminie. Biorąc

pod uwagę w niniejszej sprawie brak konsultacji projektu uchwały dotyczącej programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi z organizacjami społecznymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt – uznać należy, że doszło do naruszenia procedury uchwalania tego projektu, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności w całości uchwały Rady Gminy w Będkowie Nr XXX/245/22.

Dodatkowo należy zauważyć, że Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Będków na rok 2022 zawiera naruszenia prawa innego rodzaju. Organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy w Będkowie podejmując uchwałę Nr XXX/245/22 naruszyła Zasady techniki prawodawczej, do których stosowania jest zobowiązana podczas tworzenia aktów prawa miejscowego. Zgodnie z treścią § 124 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) dalej jako „Zasady”, podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf. Paragrafy dzieli się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Omawiany Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Będków na rok 2022, stanowi załącznik do uchwały – załącznik zaś jest integralną częścią uchwały. Oznacza to, że postanowienia załącznika podlegają takiej samej systematyzacji jednostek redakcyjnych, co uchwała. Powyższa uwaga odnosi się zatem do § 1, § 5 ust. 5, § 6 oraz § 9 programu.

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 XXX/245/22 Rady Gminy w Będkowie z dnia 21 lipca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Będków na rok 2022, w sposób istotny narusza prawo tj. art. 11a ust. 5, art. 11a ust. 2 pkt 5 i art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

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 Będków