



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.245.2022

Łódź, 11 marca 2022 r.

Rada Gminy Krzyżanów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/246/2022 Rady Gminy Krzyżanów z dnia 28 stycznia 2022 r. w sprawie uchwalenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Krzyżanów na rok 2022”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 stycznia 2022 r. Rada Gminy Krzyżanów podjęła uchwałę Nr XXX/246/2022 w sprawie uchwalenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Krzyżanów na rok 2022”. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 9 lutego 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Krzyżanów zawiadomienia z dnia 24 lutego 2022 r. znak: PNIK-I.4131.245.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia. W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z 3 marca 2022 r. Wójt Gminy Krzyżanów poinformował, że „na najbliższej sesji Rady Gminy Krzyżanów po dokonaniu wymaganych uzgodnień

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.

Powiatowego Lekarza Weterynarii w Kutnie, Organizacji Społecznych oraz Kół Łowieckich projektu uchwały zmieniającej, uchwała zostanie zmieniona według wskazanych zaleceń”.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, 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.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638 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, 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 sądowo-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. 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 Krzyżanów (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr XXX/246/2022 Rady Gminy Krzyżanów z dnia 28 stycznia 2022 r., zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

W § 4 ust. 1 programu Rada postanowiła, że środki finansowe, przeznaczone na realizację zadań wynikających z Programu, zabezpieczone są w budżecie Gminy na 2022 rok w łącznej kwocie 73 000,00 zł i zaplanowała ich wydatkowanie w sposób opisany w punktach 1-8 tabelki znajdującej się ww. paragrafie programu. Analiza treści § 4 ust. 1 programu prowadzi do wniosku, że Rada nie uregulowała w sposób wyczerpujący kwestii wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków, do czego zobowiązuje ustawa w art. 11a ust. 5.

W pkt 1 ww. tabelki, Rada wskazała jedną łączną kwotę przeznaczoną na takie zadania jak: odławianie bezdomnych zwierząt i umieszczenie w schronisku dla zwierząt, całodobowa opieka weterynaryjna zwierząt umieszczonych w schronisku. Ponadto w pkt 5 tabelki, Rada ograniczyła się jedynie do wskazania kwoty przeznaczonej na zabiegi sterylizacji i kastracji psów przekazanych do schroniska. Natomiast całkowicie pominęła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Należy zauważyć, że skoro ustawodawca przedstawił w sposób enumeratywny te elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, które są niezbędne w uchwale, a jednocześnie zawarł w przepisie art. 11a ust. 5 ustawy bezwzględny wymóg określenia wysokości i sposobu wydatkowania związanych z programem środków,

oznacza to, że tego rodzaju postanowienia również obligatoryjnie winny znaleźć się w przedmiotowej uchwale.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że § 4 ust. 1 Programu pozostaje w istotnej sprzeczności z treścią i celem przepisu art. 11a ust. 5 ustawy. Rada nie wypełniła delegacji ustawowej, bowiem nie określiła konkretnego sposobu wydatkowania środków przez pominięcie sposobu wydatkowania na obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt oraz wskazując jedną łączną kwotę na realizację kilku zadań.

Tak skonstruowane zapisy programu oznaczają całkowitą dowolność dla organu wykonawczego, czy też innych podmiotów (stron umowy i porozumień) współdziałającym w wykonywaniu uchwały w zakresie finansowania zadań określonych w programie.

Powyższe nie wyczerpuje określenia „sposób wydatkowania środków finansowych”, o których mowa w art. 11a ust. 5 ustawy, a przez które jak wskazano rozumie się konkretne formy wykorzystania środków finansowych i sposoby ich rozdysponowania (zob. wyrok NSA z dnia 6 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 703/20, wyrok NSA z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. Akt II OSK 997/20). Pominięcie ustalenia i wskazania kwot na realizację ww. zadań oznacza, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej, a program nie reguluje w sposób wystarczający materii przekazanej do unormowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W art. 11a ust. 5 ustawa nakłada na radę gminy obowiązek wskazania w programie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Użyte w tym przepisie przez ustawodawcę 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. Wskazanie zatem jednej, wspólnej kwoty na wykonywanie różnych zadań programu uznać należy za nieprawidłowe i niezgodne z wolą ustawodawcy zawartą w art. 11a ust. 5 ustawy.

Nie wypełnia także delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy - § 3 pkt 2 lit. a i lit. b programu, w którym Rada Gminy Krzyżanów postanowiła, że program realizowany będzie poprzez opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie: „a) co do zasady realizowane przez gminnych pracowników gospodarczych, w tym osoby wykonujące prace społeczno użyteczne oraz w ramach projektów realizowanych na podstawie stosownej umowy z Powiatowym Urzędem Pracy w Kutnie, b) dokarmianie przez chętnych wolontariuszy (mieszkańców) na wniosek, karmę zapewnia Urząd Gminy”.

Treść powołanego przepisu nie wskazuje na konkretny sposób działania w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21, program nie może cechować się dużym stopniem ogólności, lecz powinien zawierać konkretne sposoby działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, listę społecznych opiekunów oraz miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt. Sąd ten podkreślił, że duża zmienność okoliczności, w tym populacji kotów wolno żyjących, miejsc ich legowisk, czy listy społecznych opiekunów dokarmiających koty uzasadnia coroczne weryfikowanie programu i dostosowywanie go do aktualnych warunków i potrzeb w tym obszarze działania gminy. Mając na uwadze powyższe należy uznać, że treść § 3 pkt 2 lit. a i lit. b programu nie wypełnia całościowo delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy.

Rada Gminy Krzyżanów w § 3 pkt 9 programu wskazała, że „zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem bezdomnych zwierząt realizuje gmina poprzez udzielanie jednorazowych zleceń odpowiednim służbom weterynaryjnym będącym do dyspozycji w danym momencie”. Powyższy zapis jest nieprecyzyjny, ponieważ Rada nie wskazała o jakie służby weterynaryjne chodzi. W ocenie organu nadzoru, krótki (roczny) okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność konkretnego wskazania podmiotów, przy pomocy których gmina będzie w ciągu najbliższego

roku realizować nałożone na nią zadania ustawowe oraz sposobu realizacji tych zadań. . Ponadto zapis powyższy jest sprzeczny z art. 11a ust. 2 pkt 8, który wskazuje, że program obejmuje w szczególności „zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt”. Zatem program dotyczy wszystkich zwierząt, nie tylko bezdomnych.

Ponadto, podkreślić należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stanowi akt prawa miejscowego, do którego należy stosować Zasady techniki prawodawczej. Zgodnie z treścią § 6 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), przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepisy prawne muszą być zatem formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Oznacza to, że adresaci uchwały nie mogą domniemywać, czy realizacja zadania, jakim jest zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, powierzona została przez Gminę Krzyżanów tej samej przychodni dla zwierząt wskazanej w § 2 pkt 2 programu, czy zupełnie innemu podmiotowi. Organ stanowiący gminy zobowiązany jest do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy, wyczerpujący i bardzo konkretny. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że program musi zawierać wskazanie konkretnych podmiotów obowiązanych do wykonywania określonych zadań (wyroki NSA: z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13 i z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16). Niewypełnienie tego obowiązku musi skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w całości także z tej przyczyny.

Wskazane wyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa i powodują konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, że Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Krzyżanów, będący załącznikiem do uchwały Nr XXX/246/2022 Rady Gminy Krzyżanów z dnia 28 stycznia 2022 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 3 pkt 6 lit. b programu Rada postanowiła, że program realizowany będzie poprzez prowadzenie działań edukacyjnych w zakresie opieki nad zwierzętami i humanitarnego traktowania zwierząt, w tym współpracę z istniejącymi organizacjami pozarządowymi,

których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt oraz tworzenie korzystnych warunków do aktywizacji mieszkańców w ramach działalności tego typu.

W ocenie organu nadzoru jest to zbyt wąska i nieprecyzyjna regulacja, ponieważ Rada nie wskazała o jakie organizacje pozarządowe chodzi. Konsekwencją powyższego, jest niemożność rzeczywistego realizowania przez Gminę Krzyżanów obowiązku wynikającego z powołanego wyżej zapisu programu. Ponadto, jak zostało wskazane wyżej, że krótki (roczny) okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność konkretnego wskazania podmiotów, przy pomocy których gmina będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią zadania ustawowe oraz sposobu realizacji tych zadań.

W § 3 pkt 7 lit. a programu Rada wskazała, że współpraca ze społecznymi opiekunami kotów wolno żyjących w zakresie ograniczenia ich rozrodczości odbywa się poprzez prowadzenie akcji zachęcającej właścicieli oraz opiekunów psów i kotów do wykonywania zabiegów sterylizacji i kastracji przy pełnej odpłatności kosztów zabiegów ponoszonych przez właścicieli. W ocenie organu nadzoru taki zapis jest niepełny, ponieważ nie informuje, jakie działania podejmowane są konkretnie w stosunku do kotów wolno żyjących. Jednocześnie należy wskazać, że treść powołanego zapisu jednoznacznie wskazuje na zwierzęta mające właścicieli. Zatem działania wskazane w powyższym przepisie nie dotyczą kotów wolno żyjących.

W § 3 pkt 10 lit. b programu Rada wskazała, że zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom Gminy realizowane będzie poprzez konsekwentne egzekwowanie przepisów prawa w tym prawa lokalnego w zakresie obowiązków właścicieli zwierząt domowych, określonych przepisami o utrzymaniu czystości i porządku. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wprowadzona została bez podstawy prawnej, ponieważ zapisy ustawy nie upoważniają organu stanowiącego do wprowadzania do aktu prawa miejscowego przepisów o charakterze informacyjnym.

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.

Reasumując, uchwała Nr XXX/246/2022 Rady Gminy Krzyżanów z dnia 28 stycznia 2022 r. w sprawie uchwalenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Krzyżanów na rok 2022”, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 2, 8 i ust. 5 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności 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 Krzyżanów