



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.545.2022

Łódź, 10 maja 2022 r.

Rada Miejska w Zelowie

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 i 583)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV/405/2022 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Zelów na rok 2022”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2022 r. Rada Miejska w Zelowie podjęła uchwałę Nr XXXV/405/2022 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Zelów na rok 2022”. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 11 kwietnia 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Zelowie zawiadomienia z dnia 28 kwietnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.545.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z 5 maja 2022 r. znak: BRM.0711.20.2022 Zastępca Burmistrza Zelowa złożyła wyjaśnienia wskazując, że nie

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.

zamieszczenie w uchwale informacji o braku przekazania projektu uchwały do zaopiniowania organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy zgodnie z treścią art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572) - zwanej dalej ustawą, było spowodowane, że projekt uchwały został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej przy obwieszczeniu Burmistrza Zelowa z dnia 27 stycznia 2022 r., znak: GK.6140.14.2022. Natomiast w zakresie pozostałych zastrzeżeń, Zastępca Burmistrza poinformowała, że wskazane przez organ nadzoru uwagi zostaną uwzględnione przy zmianie przedmiotowej uchwały na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Zelowie.

Organ nadzoru uwzględnia powyższe wyjaśnienia jedynie częściowo i przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt. 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 obligatoryjnych, 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 bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Zelów na 2022 rok (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr XXXV/405/2022 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 31 marca 2022 r., zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

W § 5 ust. 1 programu Rada postanowiła o przeznaczeniu kwoty 228 200,00 zł na realizację programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi w 2022 roku i zaplanowała ich wydatkowanie w sposób opisany w pkt 1-9 tego paragrafu. 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: 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca i opieki w schronisku dla zwierząt, z którym, Gmina Zelów ma podpisaną umowę – 200 000 zł; 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie – 3 200 zł; 3) odławianie bezdomnych zwierząt przez uprawniony podmiot – 4 000 zł; 4) zapobieganie wzrostu populacji zwierząt bezdomnych, w szczególności poprzez działania propagujące oznakowanie i rejestrację psów, sterylizację i kastrację bezdomnych kotów i psów, a także

usypiania ślepych miotów – 10 000 zł; 5) poszukiwanie właścicieli, opiekunów bezdomnych zwierząt – 4 000 zł; 6) ustalenie i wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich wymagających opieki – 3 000 zł; 7) niesienie pomocy zwierzętom uszkodzonym przez los, potrąconym w kolizjach drogowych, rannym, wycieńczonym, chorym, wymagających stałej opieki człowieka oraz szczeniętom i kociętom – 1 000 zł; 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – 2 000 zł; 9) współdziałanie z organizacjami społecznymi, szkołami, a przede wszystkim z mieszkańcami gminy w zakresie edukacyjno-informacyjnym propagującym Program w celu ograniczenia porzucania niechcianych zwierząt przez ich właścicieli – 1 000 zł.

Art. 11a ust. 5 ustawy stanowi, że 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 § 5 programu nie stanowi właściwego wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ w ust.1 pkt 4 tego paragrafu wskazano jedną, łączną kwotę na realizację takich zadań jak: zapobieganie wzrostu populacji zwierząt bezdomnych, w szczególności poprzez działania propagujące oznakowanie i rejestrację psów, sterylizację i kastrację bezdomnych kotów i psów, a także usypiania ślepych miotów. 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. 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 nastroczać 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 zapis § 5 ust. 1 Programu nie wypełnia delegacji określonej w art. 11a ust. 5 ustawy, a wskazane uchybienie stanowi samodzielną podstawą do stwierdzenia nieważności w całości uchwały przyjmującej Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, co potwierdził np. WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 604/21.

Nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy treść § 4 ust. 2 pkt 1-3 programu, ponieważ w zbyt ogólny sposób reguluje zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi. Zapis ten nie wskazuje konkretnych sposobów działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, nie zawiera też listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt. Zadaniem Rady jest natomiast szczegółowe uregulowanie w programie kwestii dotyczącej opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Należy też zwrócić uwagę na orzecznictwo sądowe dotyczące opieki nad kotami wolno żyjącymi, zgodnie z którym brak wskazania konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, czy

też brak listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt – nie pozwala na uznanie, że rada gminy wypełniła obowiązek nałożony na nią w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy (zob. wyrok NSA z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21 orzekł natomiast, że 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 wolno żyjące, uzasadnia coroczne weryfikowanie programu i dostosowywanie go do aktualnych warunków i potrzeb w tym obszarze działania gminy.

W § 3 ust. 2 pkt 9 programu postanowiono o współdziałaniu z organizacjami społecznymi, szkołami, a przede wszystkim z mieszkańcami gminy w zakresie edukacyjno-informacyjnym propagującym Program w celu ograniczenia porzucania niechcianych zwierząt przez ich właścicieli - nie precyzując, o jakie organizacje społeczne chodzi. Brak wskazania konkretnych organizacji społecznych wykonujących powierzone jej zadania stanowi niewłaściwe wypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2, 3, 3a i 5 ustawy. W ocenie organu nadzoru, krótki (roczny) okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, w pełni uzasadnia konieczność konkretnego wskazania wszystkich podmiotów, przy pomocy których gmina będzie w ciągu najbliższego roku realizować, nałożone na nią ustawą zadania oraz sposobu realizacji tych zadań. Podobnie Rada postanowiła w § 3 ust. 3 pkt 3 programu w zakresie wykonawców programu poprzez wskazanie organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt - nie precyzując o jakie organizacje chodzi. Powyższe zastrzeżenie dotyczy także treści zapisu § 4 ust. 9 programu w zakresie braku wskazania gabinetu weterynaryjnego, który będzie wykonywał usługi dobrowolnego znakowania elektronicznym czipem psów mających właściciela. Brak wskazania np. nazwy i adresu gabinetu weterynaryjnego, z usług którego korzystać mogą właściciele zwierząt stanowi o niewypełnieniu delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 3 ustawy. Jak już wyżej wskazano, charakter i czas obowiązywania programu wymagają precyzyjnego określenia wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji zadań programu.

Nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy treść § 4 ust. 1 pkt 1 programu, ponieważ Rada nie wskazała konkretnego schroniska dla zwierząt, które będzie realizować zadania wynikające z programu w terminie od 1 lipca 2022 r. do dnia

31 grudnia 2022 r. Jak wskazano wyżej, charakter i czas obowiązywania programu wymagają precyzyjnego określenia wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji jego zadań.

Tym samym, jeśli intencją Rady, było wskazanie organizacji społecznych, gabinetu weterynaryjnego czy schroniska celem realizacji zadań wynikających z programu, to obowiązkiem Rady jest uregulowanie tej kwestii w sposób kompleksowy, wyczerpujący i bardzo konkretny – poprzez wskazanie nazw i adresów tych podmiotów. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na wykonawczy charakter programu, co oznacza, że obowiązkiem Rady jest wskazanie wszystkich podmiotów realizujących zadania gminy wynikające z programu (wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r. sygn. akt II OSK 1087/20).

Opisane powyżej 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 w Gminie Zelów na rok 2022”, będący załącznikiem do uchwały Nr XXXV/405/2022 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 31 marca 2022 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 4 ust. 1 pkt 1 programu Rada postanowiła, że zapewni odławianym bezdomnym, zagubionym, wałęsającym się, pozostającym bez opieki właściciela psom, a w uzasadnionych przypadkach także kotom miejsce w schronisku, wskazując jednocześnie, że zgłaszanie bezdomnych psów do schroniska będzie odbywać się systematycznie według potrzeb, w możliwie jak najkrótszych terminach. Organ nadzoru wskazuje, że ustawodawca w przepisie art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy zdecydował, że zapewnienie bezdomnym zwierzętom opieki winno nastąpić poprzez umieszczanie ich w schronisku dla zwierząt. Treść normy prawnej zawartej w cytowanym przepisie nie budzi wątpliwości, że chodzi o każde zwierzę bezdomne. Ustawodawca nie wprowadza ograniczenia jedynie do psów, czy kotów.

Zapisy § 4 ust. 3 pkt 2 programu w zakresie wyrazów „odpowiedniemu podmiotowi”, przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy i jednocześnie narusza 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. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać

sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Przekracza granice delegacji wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 11a ust. 5 ustawy, treść § 5 ust. 1 pkt 4 programu w zakresie wyrazów „sterylizacji i kastracji bezdomnych kotów i psów”. W ocenie organu nadzoru, ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, nakłada na gminę obowiązek obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji wszystkich zwierząt w schronisku (nie tylko bezdomnych kotów i psów).

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 XXXV/405/2022 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Zelów na rok 2022”, w sposób istotny narusza prawo tj. art. 11a ust. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 11a ust. 3, 3a i 5 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, a także art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt.

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:
Burmistrz Zelowa