



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.203.2022

Łódź, 2 marca 2022 r.

Rada Miejska w Sulejowie

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 XLII/402/2022 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 25 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Sulejów w 2022 roku”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 stycznia 2022 r. Rada Miejska w Sulejowie podjęła uchwałę Nr XLII/402/2022 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Sulejów w 2022 roku”. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 31 stycznia 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Sulejowie zawiadomienia z dnia 14 lutego 2022 r. znak: PNIK-I.4131.203.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia. W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 21 lutego 2022 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Sulejowie złożył stosowne wyjaśnienia i poinformował, że zgodnie ze wskazaniem wynikającymi z pisma organu nadzoru, niezwłocznie zostaną przeprowadzone konsultacje projektu uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w celu uzyskania opinii właściwego powiatowego lekarza weterynarii, organizacji społecznych, których statutowym

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.

celem działania jest ochrona zwierząt, działających na obszarze gminy oraz dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy. Jednocześnie, w związku z koniecznością uzyskania ww. opinii Przewodniczący wniósł o wydłużenie terminu do złożenia wyjaśnień w tym zakresie do dnia 30 kwietnia 2022 r.

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 bezwzględnie nieważno-

ścią 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 Sulejów (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr XLII/402/2022 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 25 stycznia 2022 r., zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

W § 16 ust. 1 programu Rada postanowiła, że środki finansowe na realizację zadań wynikających z programu zabezpieczone zostaną w całości w budżecie Miejskiego Zarządu Komunalnego w Sulejowie na rok 2022 w kwocie 122.270,00 zł i zaplanowała ich wydatkowanie w sposób opisany w punktach 1-5 tego paragrafu. Analiza treści § 16 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. Dokonując podziału środków finansowych i przyporządkowując poszczególne kwoty różnym zadaniom określonym w programie, Rada nie wskazała kwoty przeznaczonej na finansowanie takich zadań jak: poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz usypianie ślepych miotów, stanowiące obligatoryjne zadania programu, które muszą znaleźć się w programie zgodnie z treścią art. 11a ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy. Nie została określona również kwota na prowadzenie edukacji mieszkańców, o której Rada postanowiła w rozdziale 5 swojego programu, a która zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądowym, wchodzi w zakres regulacji programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (zob. wyrok NSA z dnia 4 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 1821/20). Pominięcie ustalenia i wskazania kwot na realizację ww. zadań oznacza, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej, a program nie reguluje w sposób wystar-

czający 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. W wyroku z dnia 1 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 110/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 zapis § 16 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. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 604/21.

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 Sulejów, będący załącznikiem do uchwały Nr XLII/402/2022 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 25 stycznia 2022 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 11 ust. 1 programu Rada postanowiła, że Miejski Zarząd Komunalny w ramach określonych w programie możliwości finansowych pokrywa koszty uspienia ślepych miotów, sterylizacji lub kastracji kotów wolno żyjących. W ocenie organu nadzoru zapis taki jest niezgodny z treścią art. 11a ust. 5 w związku z art. 11 ust. 1 i art. 11a ust. 1 ustawy. Z przepisów tych wynika jednoznacznie, że zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Wypełniając ten obowiązek rada gminy corocznie, w terminie do dnia 31 marca, zobowiązana jest do uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Koszty realizacji tego programu ponosi w całości gmina, o czym stanowi art. 11a ust. 5 ustawy. Mając na uwadze powyższe, rada gminy nie jest uprawniona do zamieszczenia w programie zapisu, że pokrywa koszty uspienia ślepych miotów, sterylizacji lub kastracji kotów wolno żyjących wyłącznie w ramach określonych w programie możliwości finansowych, gdyż kwoty przeznaczone na realizację poszczególnych zadań programu, są jedynie kwotami prognozowanymi (szacunkowymi), które w uzasadnionych przypadkach mogą zostać zmienione. Zatem w sytuacji, kiedy wskazane w programie środki finansowe okażą się niewystarczające na realizację w danym roku zadań dotyczących np. usypiania ślepych miotów, czy sterylizacji i kastracji kotów wolno żyjących, gmina ma możliwość dokonania przesunięć wydatków w ramach swojego budżetu, w celu sfinansowania zadań programu w całości. Wobec powyższego zapis § 11 ust. 1 programu przekracza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 11a ust. 2 ustawy i narusza art. 11a ust. 5 ustawy.

Wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego również zapis § 16 ust. 1 pkt 1 programu, w którym Rada określiła kwotę przeznaczoną na odławianie i zapewnienie schroniska bezdomnym psom i kotom. Jak stanowi art. 11a ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy, zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz odławianie bezdomnych zwierząt – w obu przypadkach dotyczy wszystkich zwierząt bezdomnych. Ustawodawca nie wprowadził

w tym przypadku żadnego ograniczenia, zatem rada gminy również nie jest upoważniona do tego, by dokonywać w tym zakresie jakichkolwiek ograniczeń. Wobec tego postanowienie o odławianiu, czy też zapewnieniu schroniska wyłącznie bezdomnym psom i kotom przekracza granice upoważnienia ustawowego oraz stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisów art. 11a ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy. Zgodnie natomiast z treścią § 118 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), w uchwale nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. W orzecnictwie sądowo-administracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia.

Poza opisanymi wyżej istotnymi naruszeniami prawa stwierdzonymi w Programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Sulejów, będącym załącznikiem do uchwały Nr XLII/402/2022 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 25 stycznia 2022 r., należy zwrócić również uwagę na naruszenie procedury, którego Rada dopuściła się podczas uchwalania omawianej 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 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. 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. To na organie gminy spoczywa obowiązek ustalenia, czy podmioty wskazane przez ustawodawcę obejmują swoim zakresem działania daną gminę. Ma on więc obowiązek ustalenia zasięgu działania tych podmiotów spełniających przesłanki ustawowe. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że naruszenie procedury przy podejmowaniu omawianej uchwały stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

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 XLII/402/2022 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 25 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Sulejów w 2022 roku”, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 5 i 7 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 11a ust. 2 pkt 1 i 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 Sulejowa