



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.559.2022

Łódź, 13 maja 2022 r.

Rada Miasta Brzeziny

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 LV/414/2022 Rady Miasta Brzeziny z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Brzeziny”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2022 r. Rada Miasta Brzeziny podjęła uchwałę Nr LV/414/2022 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Brzeziny”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 15 kwietnia 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miasta Brzeziny zawiadomienia z 29 kwietnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.559.2022, w którego uzasadnieniu organ nadzoru przedstawił swoje zastrzeżenia.

Odpowiadając na uwagi organu nadzoru, Przewodniczący Rady Miasta Brzeziny w piśmie z 6 maja 2022 r. znak: RM.0711.25.2022 złożył wyjaśnienia, z których wynika, że

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

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.

na najbliższej sesji Rady Miasta Brzeziny zostanie wprowadzony pod obrady projekt uchwały, uwzględniający wskazówki organu nadzoru.

Pomimo powyższego oświadczenia, organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

Mając na uwadze powyższe, 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. 11 ust. 1 i art. 11a 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 pominięta w treści Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Brzeziny. 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 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 (por. 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 miasta Brzeziny (zwany dalej Programem), będący załącznikiem do uchwały Nr LV/414/2022 Rady Miasta Brzeziny z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Brzeziny” zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

W § 7 ust. 1 pkt 1 Programu, Rada nie reguluje 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 ustawy. 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”.

W § 7 ust. 1 pkt 1 Programu, Rada wskazała łączną kwotę na realizację zadania dotyczącego: odławiania bezdomnych zwierząt, obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt, poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, zapewnienia opieki lekarsko – weterynaryjnej. Wskazanie łącznej kwoty na wykonanie ww.

zadań wynikających z Programu nie stanowi o wypełnieniu delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 5 ustawy.

W art. 11a ust. 5 ustawa nakłada na radę obowiązek wskazania w programie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Użyte przez ustawodawcę 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. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21 oraz wyroku z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21 – 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 § 7 ust. 1 pkt 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, na terenie miasta Brzeziny, co potwierdził np. WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 14 października

2021 r., sygn. akt II SA/Bk 604/21.

Ponadto nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11 a ust. 2, 3, 3a i 5 ustawy zapis § 2 pkt 1 Programu w zakresie wyrazów „bądź w innej instytucji lub organizacji, której Miasto powierzy to zadanie”. Brak wskazania konkretnych instytucji, organizacji społecznych wykonujących powierzone im zadania stanowi niewłaściwe wypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2, 3, 3a i 5 ustawy. Należy wskazać, że charakter i czas obowiązywania programu wymaga precyzyjnego określenia wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji jego zadań (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 619/20).

Należy zauważyć, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą dowiedzieć się z niego: kto na terenie gminy (miasta) prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne, który gabinet weterynaryjny lub lekarz weterynarii wykonuje określone zabiegi, z jaką organizacją społeczną lub pozarządową współpracuje gmina (miasto) w zakresie zadań wynikających z programu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 9 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 179/18 orzekł, że to właśnie program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, stanowić ma źródło informacji dla mieszkańców gminy, jak i innych osób, które znajdą się na jej obszarze, o podmiotach realizujących zadania wynikające z ustawy w zakresie określonym w art. 11a ust. 2 ustawy.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość zapisu § 6 Programu, w którym Rada Miasta postanowiła, że całodobowa opieka weterynaryjna w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt będzie świadczona przez schronisko poprzez zapewnienie dyżuru lekarza weterynarii (...). Powyższy zapis stanowi o niewypełnieniu delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. W ocenie organu nadzoru, brak jest możliwości powierzenia schronisku realizacji zadania polegającego na zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych. Należy wskazać, że pojęcie "schronisko dla zwierząt" - definiuje przepis art. 4 pkt 25 ustawy. Zgodnie z jego treścią przez to pojęcie rozumie się miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421). To oznacza, że schronisko nie ma prawnej możliwości sprawowania opieki nad innymi zwierzętami, niż domowe. Tymczasem art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy nakłada na gminy obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem wszystkich zwierząt – nie tylko domowych – a więc i zwierząt dzikich, czy wolno żyjących np. kotów (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1503/17). Oznacza to, że gmina (miasto) nie

może przekazać realizacji tego zadania schronisku (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 1 września 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 850/21).

Poza opisanymi wyżej istotnymi naruszeniami prawa stwierdzonymi w Programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Brzeziny, będącym załącznikiem do uchwały Nr LV/414/2022 Rady Miasta Brzeziny z dnia 31 marca 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. 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. Zaniechanie konsultacji projektu uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt z podmiotami, stanowi naruszenie procedury uchwalania tego projektu i powoduje konieczność 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.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr LV/414/2022 Rady Miasta Brzeziny z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Brzeziny” w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 5 i 7 pkt 2, art. 11a ust. 2, 3, 3a i art. 11a ust. 2 pkt 8 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:

Burmistrz Miasta Brzeziny