



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.219.2024

Łódź, 2 kwietnia 2024 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 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVI/646/2024 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie: przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Zelów na rok 2024”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 lutego 2024 r. Rada Miejska w Zelowie podjęła uchwałę Nr LVI/646/2024 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Zelów na rok 2024”. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 marca 2024 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Zelowie zawiadomienia z dnia 13 marca 2024 r. znak: PNIK-I.4131.219.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 19 marca 2024 r. znak: GK.6140.23.2024 Zastępca Burmistrza działająca z upoważnienia Burmistrza złożyła wyjaśnienia, w których poinformowała, że rada uwzględni uwagi organu nadzoru i podejmie uchwałę zmieniającą na najbliższej sesji Rady Miejskiej w

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.

Zelowie. Organ nadzoru ustalił, że termin najbliższego posiedzenia Rady Miejskiej w Zelowie odbędzie się po 7 kwietnia 2024 r.

Pomimo powyższego oświadczenia 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.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LVI/646/2024 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Zelów na rok 2024” stanowił art. 11a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 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, do czego zobowiązuje 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 określają 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 pominięta przez radę gminy. Pominięcie takie oznaczać będzie bowiem 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 pominięcie w treści uchwały choćby jednego z elementów obligatoryjnych, skutkuje bezwzględną nieważnością całej uchwały (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 567/12, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 1777/13).

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. Postanowienia 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 w Gminie Zelów na rok 2024”, będący załącznikiem do uchwały Nr LVI/646/2024 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 28 lutego 2024 r., zwany dalej programem, zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

Nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 5 ustawy - § 5 ust. 1 programu, w którym rada wskazała sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu w 2024 roku. 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. Zauważyć należy, że Rada Miejska w Zelowie zaniechała określenia kwoty środków finansowych na wykonanie obligatoryjnego zadania Programu, jakim jest zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Ponadto rada ujęła wydatki w sposób zbiorczy postanawiając, że „1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca i opieki w Schronisku w tym: a. obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt b. odławianie bezdomnych zwierząt przez uprawniony podmiot c. poszukiwanie właścicieli, opiekunów dla bezdomnych zwierząt – łącznie dla

punktu 1a, 1b, 1c – 293 750 zł”. Z powyższych regulacji w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane te działania.

Z literalnego brzmienia art. 11a ust. 5 ustawy wynika, że Program powinien zawierać nie tylko wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu, ale także sposób ich wydatkowania. Należy podkreślić, że zgodnie z szeroko akceptowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem, określenie "sposób wydatkowania środków finansowych" oznacza przedstawienie w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala bowiem przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktyczne wykonanie poszczególnych zadań. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych 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 egemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań (wyroki NSA z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20, z dnia 13 kwietnia 2023 r., sygn. akt I OSK 2341/22).

Opisane powyżej uchybienie stanowi istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność wyeliminowania w całości przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego.

Jednocześnie zauważyć należy, że postanowienia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Zelów na rok 2024”, stanowiącego załącznik do uchwały Nr LVI/646/2024 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Zelów na rok 2024”, zawierają również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 4 ust. 4 pkt 1 programu Rada postanowiła, że „Sterylizacja/kastracja zwierząt lub usypianie ślepych: 1) zwierząt bezdomnych będzie odbywać się obligatoryjnie w Schronisku, a sterylizacja/kastracja kotów wolno żyjących w lecznicy weterynaryjnej, z którą Gmina Zelów ma zawartą umowę (...)”. W ocenie organu nadzoru przytoczony przepis programu wskazuje na alternatywne wykonywanie w schronisku dwóch zabiegów tj. obligatoryjnie „sterylizacji/kastracji zwierząt” lub obligatoryjnie „usypiania ślepych miotów”. Ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy realizację obligatoryjnego przeprowadzania zabiegów sterylizacji albo kastracji zwierząt przyjętych do tego schroniska, powierzył schronisku,

z którym współpracuje gmina. Obowiązek sterylizacji lub kastracji musi dotyczyć wszystkich zwierząt przebywających w schroniskach dla zwierząt, spełniających ustawową definicję zwierząt bezdomnych. Natomiast „usypianie ślepych miotów” nie jest zabiegiem obligatoryjnie wykonywanym w schronisku. Organ nadzoru wskazuje, że ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy nie umożliwia przyjęcia bezwzględnego obowiązku „usypiania ślepych miotów”. Zatem zadanie „usypianie ślepych miotów” nie jest obowiązkiem, który traktowany byłby jako bezwzględny w tym sensie, by jego spełnienie miało zawsze warunkować legalność przyjętego rozwiązania.

Reasumując, uchwała Nr LVI/646/2024 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Zelów na rok 2024”, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 5 ustawy, co skutkuje koniecznością 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.

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

Dorota Ryl

Do wiadomości:
Burmistrz Zelowa