



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.398.2023

Łódź, 11 maja 2023 r.

Rada Miejska w Radomsku

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 i 572)

stwierdzam nieważność

uchwały LXI/593/23 Rady Miejskiej w Radomsku z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Radomska w 2023 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2023 r. Rada Miejska w Radomsku podjęła uchwałę Nr LXI/593/23 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Radomska w 2023 roku. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 kwietnia 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Radomsku zawiadomienia z dnia 19 kwietnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.398.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 26 kwietnia 2023 r. znak: SAO.0711.4.2023 Przewodniczący Rady Miejskiej w Radomsku poinformował, że przedmiotowa uchwała w zakresie objętym zastrzeżeniami organu nadzoru zostanie zmieniona na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Radomsku, planowanej na dzień 26 maja 2023 r.

Pomimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania

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.

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 LXI/593/23 Rady Miejskiej w Radomsku z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Radomska w 2023 roku, stanowił art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 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 przez radę gminy pominięta. 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 obowiązkowych, 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/GI 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 na terenie miasta Radomska w 2023 roku (zwany dalej Programem), stanowiący załącznik do uchwały Nr LXI/593/23 Rady Miejskiej w Radomsku z dnia 30 marca 2023 r., zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

Nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy treść § 14 ust. 1 Programu, ponieważ nie określa kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację zadania Programu, jakim są działania edukacyjne, o których Rada postanowiła w § 13 Programu. Pominięcie ustalenia i wskazania kwoty na realizację ww. zadania oznacza, że nie została wypełniona delegacja ustawowa, a Program nie reguluje w sposób wystarczający materii przekazanej do unormowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Konieczność określenia konkretnej kwoty przeznaczonej na wykonanie każdego z opisanych w programie zadań potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi np. w wyrokach z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21; z dnia 6 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 977/21; z dnia 20 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 897/21. Ustawodawca w art. 11a ust. 5 ustawy nałożył na radę gminy obowiązek wskazania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Podkreślić należy, że 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 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. Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, regulacja § 14 ust. 1 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, a wskazane uchybienie stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę 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.

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

Jednocześnie zauważyć należy, że postanowienia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Radomska w 2023 roku, będącego załącznikiem do uchwały Nr LXI/593/23 Rady Miejskiej w Radomsku z dnia 30 marca 2023 r., zawierają również naruszenie prawa innego rodzaju.

W § 11 ust. 1 Programu Rada postanowiła, że odłowione lub odebrane decyzją Prezydenta Miasta zwierzęta gospodarskie podlegają przewiezieniu pod opiekę do gospodarstwa rolnego przy ul. Ks. Skorupski w Radomsku. Regulacja powyższa w zakresie wyrazów „odłowione lub odebrane decyzją Prezydenta Miasta” przekracza granice upoważnienia wskazanego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Stosownie do brzmienia tego przepisu, rada gminy zobowiązana została do wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Wobec kategorycznego brzmienia tego

przepisu organ nadzoru nie ma wątpliwości, że w Programie należy wskazać konkretny podmiot, który będzie realizował zadania w zakresie przyjmowania zwierząt gospodarskich – bez żadnych warunków, czy zastrzeżeń. Chodzi zatem o każde zwierzę gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymaga umieszczenia w gospodarstwie rolnym z powodu szeregu różnych przyczyn (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 602/14; wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 września 2017 r., II SA/Ke 478/17; wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 października 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 481/22). Przy takim sformułowaniu ustawowym nie może być mowy, aby wolą ustawodawcy było zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym jedynie np. zwierzętom gospodarskim odłowionym lub odebranym decyzją Prezydenta Miasta. Zawarcie w treści Programu dodatkowych, niewynikających z upoważnienia ustawowego warunków umieszczenia zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym, w ocenie organu nadzoru, stanowi przekroczenie tego upoważnienia i jednocześnie nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. W orzecznictwie 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. Biorąc pod uwagę powyższe uznać należy, że treść § 11 ust. 1 Programu w zakresie wyrazów „odłowione lub odebrane decyzją Prezydenta Miasta” nie mieści się w granicach upoważnienia wskazanego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy.

Reasumując, uchwała LXI/593/23 Rady Miejskiej w Radomsku z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Radomska w 2023 roku, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 5 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt.

Stosownie do 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

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Radomska