



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.604.2022

Łódź, 2 czerwca 2022 r.

Rada Gminy Łowicz

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 XLIII/233/22 Rady Gminy Łowicz z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Łowicz w 2022 roku”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 kwietnia 2022 r. Rada Gminy Łowicz podjęła uchwałę Nr XLIII/233/22 w sprawie uchwalenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Łowicz w 2022 roku”. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 5 maja 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Łowicz zawiadomienia z dnia 19 maja 2022 r. znak: PNIK-I.4131.604.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 25 maja 2022 r. znak: OG.0004.16.2022 Przewodniczący Rady Gminy Łowicz złożył stosowne wyjaśnienia, które nie zostały uznane przez organ nadzoru za wystarczające.

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 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,

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.

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 chociażby jednego z elementów obowiązkowych, 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. 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 Gminy Łowicz w 2022 roku (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr XLIII/233/22 Rady Gminy Łowicz z dnia 27 kwietnia 2022 r., zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

W § 15 pkt 1 i 2 programu Rada wskazała sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu w roku 2022. 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 ustawy, nie została przez Radę uregulowana w sposób wyczerpujący. Regulacja § 15 pkt 1 programu określa jedną, łączną kwotę na realizację różnych zadań programu tj.: odławianie bezdomnych zwierząt, zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, obowiązkową sterylizację i kastrację zwierząt w schronisku oraz na poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. W § 15 pkt 2 programu Rada wskazała natomiast łączną kwotę na zapewnienie opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt oraz na opiekę weterynaryjną zwierząt bezdomnych (dodatkowo bez precyzyjnego określenia, z którym zadaniem opieka ta jest związana). Zauważyć należy, że o prawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy można mówić jedynie w sytuacji konkretnego wskazania oddzielnej, odpowiedniej kwoty środków przeznaczonych na wykonanie konkretnego zadania programu. Konieczność uchwalenia i jednoznacznego określenia w programie konkretnych kwot przeznaczonych na poszczególne zadania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 6 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 977/21 oraz z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21. 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. Podkreślić trzeba, 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. 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, regulacja § 15 pkt 1 i 2 programu nie wypełnia delegacji 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.

Rada Gminy Łowicz w § 3 pkt 2 programu postanowiła, że realizację programu prowadzi Gmina współdziałając z lekarzami weterynarii w Łowiczu. Regulacja taka nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 ustawy, ponieważ nie informuje jednoznacznie i szczegółowo, którzy lekarze weterynarii będą współpracować z Gminą przy realizacji programu. W ocenie organu nadzoru – krótki, bo roczny, okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność konkretnego wskazania wszystkich podmiotów, przy pomocy których gmina w ciągu najbliższego roku będzie realizować zadania nałożone na nią

w ustawie. Należy zauważyć, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców gminy, którzy mogą się z niego dowiedzieć: kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne oraz z jakimi organizacjami społecznymi lub z którymi lekarzami weterynarii Gmina Łowicz współpracuje przy wykonywaniu zadań określonych w swoim programie. 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 o ochronie zwierząt. W wyroku WSA w Łodzi z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 619/20 Sąd podkreślił, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi musi być dostosowany do warunków i okoliczności występujących oraz przewidywanych w danym roku i nie można mu nadawać charakteru ogólnych ram, które wymagałyby dalszej konkretyzacji.

Nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 ustawy – regulacja zawarta w § 6 pkt 3 programu, w którym Rada postanowiła, że zapobieganie bezdomności zwierząt następuje poprzez współpracę z istniejącymi organizacjami pozarządowymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Z przyjętego w § 6 pkt 3 programu postanowienia nie wynika informacja, z którymi konkretnie organizacjami pozarządowymi Gmina będzie współpracować przy realizacji zadań programu tj. nie wskazuje nazwy oraz adresu tych organizacji. Jak to zostało opisane powyżej, krótki okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi zobowiązuje organ uchwałodawczy gminy do dokładnego i precyzyjnego wskazania wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji celów programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się z niego dowiedzieć: kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne oraz które organizacje pozarządowe współpracują z Gminą podczas realizacji celów programu. W powyższym wyroku WSA w Łodzi z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 619/20 Sąd podkreślił, że ogólne postanowienie dotyczące współpracy np. z organizacjami społecznymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt jest nieprawidłowe i stanowi wadę istotną programu. Stwarza ono bowiem niebezpieczeństwo, że w sytuacji gdy nie doszłoby do współdziałania z odpowiednimi organizacjami – wszystkie albo niektóre z zadań programu nie zostaną zrealizowane w ogóle, bądź realizowane będą w sposób nieprawidłowy. Celem programu jest więc określenie w sposób jednoznaczny sposobów działania gminy w celu

należytego wypełnienia obowiązków zawartych w ustawie. Opisane wyżej zastrzeżenie dotyczy również treści § 6 pkt 4 programu.

Postanowienia przyjęte w § 8 programu nie wypełniają delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ w zbyt ogólny sposób regulują zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi. Z treści § 8 programu nie wynika jednoznaczna informacja, że Gmina prowadzi listę opiekunów społecznych kotów wolno żyjących. W § 8 ust. 1 pkt 1 programu postanowiono bowiem, że opieka nad kotami wolno żyjącymi realizowana będzie przez sporządzenie rejestru opiekunów społecznych tych zwierząt, co sugeruje, że rejestr ten w dniu uchwalania programu jeszcze nie istniał. Równocześnie treść § 8 programu nie zawiera informacji, że w przypadku braku osób chętnych do zarejestrowania się jako społeczny opiekun kotów wolno żyjących, opieką nad tymi zwierzętami zajmować się będą pracownicy Urzędu. Należy podkreślić, że zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi (w tym ich dokarmianie) stanowi zadanie obligatoryjne programu, które musi zostać opisane w uchwale dotyczącej programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Obligatoryjność ta oznacza, że rada gminy zobowiązana jest do wyczerpującego uregulowania kwestii opieki nad wolno żyjącymi kotami, niezależnie od tego, czy na terenie danej gminy problem kotów wolno żyjących występuje – czy nie. Warto zwrócić uwagę na ugruntowane, w kwestii opieki nad kotami wolno żyjącymi, orzecznictwo sądowe, 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, 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 kwestii dotyczącej opieki nad kotami wolno żyjącymi wielokrotnie wypowiedział się również WSA w Łodzi w wyrokach np.: z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 584/20; z dnia 8 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 700/20; z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 619/20; z dnia 19

lutego 2021 r., sygn. akt 620/20; z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21, z dnia 29 września 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 494/21).

Opisane wyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa i powodują konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej 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.

Reasumując, uchwała Nr XLIII/233/22 Rady Gminy Łowicz z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Łowicz w 2022 roku”, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2, art. 11a ust. 2 pkt 2 oraz art. 11a ust. 5 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:

Wójt Gminy Łowicz