



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.514.2022

Łódź, 11 maja 2022 r.

Rada Gminy Rokiciny

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 XXXVII/281/22 Rady Gminy Rokiciny z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rokiciny w 2022 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2022 r. Rada Gminy Rokiciny podjęła uchwałę Nr XXXVII/281/22 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rokiciny w 2022 roku.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 11 kwietnia 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Rokiciny zawiadomienia z 22 kwietnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.514.2022, w którego uzasadnieniu organ nadzoru przedstawił swoje zastrzeżenia.

Odpowiadając na uwagi organu nadzoru, Przewodniczący Rady Gminy Rokiciny w piśmie z 6 maja 2022 r. znak: ROR.0004.3.2022 złożył wyjaśnienia, z których wynika, że

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/SkrzynkaESP
<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.

zgłoszone przez organ nadzoru uwagi w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego zostaną uwzględnione i przygotowany zostanie stosowny projekt uchwały.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu, a tym samym wyeliminowania 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 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 Gminy Rokiciny w 2022 roku. 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 Gminy Rokiciny w 2022 roku (zwany dalej Programem), będący załącznikiem do uchwały Nr XXXVII/281/22 Rady Gminy Rokiciny z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rokiciny w 2022 roku, zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

W § 4 pkt 1, 2, 4 Programu, Rada Gminy wskazała łączną kwotę na wykonywanie zadań wynikających z umowy ze schroniskiem (dotyczących zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom w schronisku dla zwierząt, odławiania bezdomnych zwierząt, obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt, poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypiania ślepych miotów, zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt). Wskazanie łącznej kwoty na realizację kilku zadań nie stanowi właściwego wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy. Tym samym zapisy § 4 pkt 1, 2, 4 Programu nie regulują w sposób wyczerpujący kwestii wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu oraz sposobu wydatkowania tych środków, do czego zobowiązuje ustawa w art. 11a ust. 5. 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 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 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 nastroić 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 § 4 pkt 1, 2, 4 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. 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. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy § 14 i § 17 Programu, ponieważ zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi uregulowane jest w sposób zbyt ogólny. Zapis nie wskazuje konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, obserwacji i liczenia populacji, nie zawiera listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt, a jedynie wskazuje, że „osoba stale i regularnie dokarmiająca wolo żyjące koty, zwana dalej „opiekunem kotów”, może zarejestrować się w Urzędzie Gminy”, nie reguluje kwestii dotyczącej rozdysponowania zakupionej karmy oraz zasad, terminów i miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących. Na konieczność szczegółowego uregulowania powyższych kwestii zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18. W kwestii dotyczącej opieki nad kotami wolno żyjącymi wypowiedział się również wielokrotnie WSA w Łodzi np. w wyrokach: 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).

W § 16 Programu Rada Gminy wskazała, że „w ramach zadań, o których mowa w § 14 i w § 15, pracownicy Urzędu Gminy współpracują z mieszkańcami i organizacjami społecznymi, których statutowym celem jest ochrona zwierząt”, nie precyzując, o jakie organizacje społeczne chodzi. Brak wskazania konkretnych 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 prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne, który gabinet weterynaryjny lub lekarz weterynarii wykonuje określone zabiegi, z jaką organizacją społeczną lub pozarządową współpracuje gmina 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.

Opisane powyżej 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 Rokiciny w 2022 roku, zawiera naruszenie prawa innego rodzaju, a mianowicie użycie w § 3, § 8 i § 9 Programu wyrazów „w szczególności”. Tak skonstruowane zapisy Programu zawierają zwrot niedookreślony, nieprecyzyjny i jednocześnie przekraczający delegację ustawową wynikającą z art. 11a ust. 2 ustawy. Ponadto wyrażenie „w szczególności” narusza Zasady techniki prawodawczej. Zgodnie z treścią § 6 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), przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Brak precyzyjnego określenia sformułowań uchwały uniemożliwia bądź znacznie utrudnia adresatom norm zgodne z nimi zachowanie, a po stronie organu wykonawczego stwarza możliwość uznaniowej interpretacji.

Poza opisanymi wyżej istotnymi naruszeniami prawa stwierdzonymi w Programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rokiciny w 2022 roku, będącym załącznikiem do uchwały Nr XXXVII/281/22 Rady Gminy Rokiciny 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 XXXVII/281/22 Rady Gminy Rokiciny z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rokiciny w 2022 roku w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 2, art. 11a ust. 5 i 7 pkt 2 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, a także art. 11a ust. 2, 3, 3a 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 Rokiciny