



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.357.2023

Łódź, 28 kwietnia 2023 r.

Rada Gminy Nowosolna

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 Nr LXVI/436/23 Rady Gminy Nowosolna z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Nowosolna w 2023 roku”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 marca 2023 r. Rada Gminy Nowosolna podjęła uchwałę Nr LXVI/436/23 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Nowosolna w 2023 roku”.

Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Nowosolna zawiadomienia z 13 kwietnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.357.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z 20 kwietnia 2023 r. znak: KS.426.1.2023 Sekretarz Gminy Nowosolna złożył wyjaśnienia, które nie zostały uznane przez organ nadzoru za wystarczające.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LXVI/436/23 Rady Gminy Nowosolna z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Nowosolna w 2023 roku” stanowił art.

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.

11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

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 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/Gl 1777/13).

W ocenie organu nadzoru Program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Nowosolna w 2023 roku, będący załącznikiem do uchwały Nr LXVI/436/23 Rady Gminy Nowosolna z dnia 29 marca 2023 r., zwany dalej Programem, narusza obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

W § 2 ust. 2 pkt 8 Programu Rada Gminy nie wypełnia delegacji ustawowej z art.

11a ust. 2 pkt 2 ustawy, gdyż nie wskazała zasad, terminów i miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących. Uregulowanie przez Radę w Programie, że dokarmianie kotów wolno żyjących odbywa się od miesiąca października do miesiąca marca oraz w uzasadnionych przypadkach, na wniosek społecznego opiekuna wolno żyjących kotów dokarmianie może następować w pozostałych miesiącach jest postanowieniem zbyt ogólnikowym i nie może stanowić o prawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej. 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.

Zatem doprecyzowanie omawianego zagadnienia o wskazane elementy spowoduje, że regulacja taka będzie kompleksowa, precyzyjna i konkretna (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt: II SA/Kr 221/16, wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 lutego 2023 r., sygn. akt: II SA/Łd 1108/22, z dnia 23 lutego 2023 r., sygn. akt: II SA/Łd 1081/22, wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. akt: II SA/Łd 1073/22).

Organ nadzoru wskazuje także na nieprawidłowość treści § 2 ust. 2 pkt 8 Programu, w zakresie wyrazów „w uzasadnionych przypadkach”. Powyższe również nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy i jednocześnie 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.

Zadanie polegające na dokarmianiu kotów wolno żyjących wynika wprost z treści art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Zatem uchwała winna precyzyjnie podawać w jaki sposób dokarmianie tych zwierząt będzie wykonywane (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 lutego 2023 r., sygn. akt: II SA/Łd 1002/22, z dnia 22 lutego 2023 r., sygn. akt: II SA/Łd 1075/22).

Nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy treść § 3 pkt 1 Programu, w którym Rada wskazała łączną wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań Programu dotyczących zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz ich odławiania.

Ponadto Rada Gminy w § 3 nie wskazała kwoty przeznaczonej na realizację zadania dotyczącego: obowiązkowej sterylizacji lub kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypiania ślepych miotów.

Konieczność określenia konkretnej kwoty przeznaczonej na wykonanie każdego z opisanych w Programie zadań potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21, a mianowicie, że 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 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.

Pominięcie określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych do realizacji poszczególnych celów programu, a w konsekwencji brak wskazania czy na dany cel przeznaczono jakiegokolwiek środki, stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte programem ma zasadnicze znaczenie dla realizacji całej uchwały (por. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17, wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 962/21, wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21, z dnia 20 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 897/21, z dnia 22 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1075/22, z dnia 22 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1108/22).

Dodatkowo wskazanie łącznej kwoty do kilku zadań stanowi nie wypełnienie delegacji ustawowej, bowiem nie sposób ustalić jaka jest wysokość środków przeznaczonych na realizację odrębnie

każdego z nich (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1030/22, z dnia 10 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1002/22, z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1073/22).

Z powyższych uregulowań uchwały nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne czynności – co czyni taką regulację nietransparentną. Naruszeniem normy art. 11a ust. 5 ustawy jest zatem pozostawianie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały, swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tegoż sposobu w zawieranych umowach.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, postanowienia zawarte w § 3 Programu nie wypełniają delegacji zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy.

Reasumując, uchwała Nr LXVI/436/23 Rady Gminy Nowosolna z dnia 29 marca 2023 roku w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Nowosolna w 2023 roku” w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 2 oraz art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, 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

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Wójt Gminy Nowosolna