



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.280.2022

Łódź, 25 marca 2022 r.

Rada Gminy w Będkowie

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 XXVII/223/22 Rady Gminy w Będkowie z dnia 9 lutego 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Będków na rok 2022

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 lutego 2022 r. Rada Gminy w Będkowie podjęła uchwałę Nr XXVII/223/22 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Będków na rok 2022. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 23 lutego 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy w Będkowie zawiadomienia z dnia 7 marca 2022 r. znak: PNIK-I.4131.280.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia. W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 14 marca 2022 r. Wójt Gminy Będków poinformował, że podziela zastrzeżenia organu nadzoru w całości oraz wyjaśnił, że przedmiotowa uchwała zostanie zmieniona z uwzględnieniem udzielonych wytycznych.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania

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.

stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ust. 1 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 gminy pominięta. 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 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. Zapisy 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 Będków (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr XXVII/223/22 Rady Gminy w Będkowie z dnia 9 lutego 2022 r., zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

W § 12 programu Rada postanowiła, że na realizację zadań wynikających z programu gmina Będków przeznacza z budżetu środki w wysokości 20 000,00 zł i zaplanowała ich wydatkowanie w sposób opisany w punktach 1-3 tego paragrafu. Analiza treści § 12 programu prowadzi do wniosku, że Rada nie uregulowała w sposób wyczerpujący kwestii wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków, do czego zobowiązuje ustawa w art. 11a ust. 5. Dokonując podziału środków finansowych i przyporządkowując poszczególne kwoty różnym zadaniom określonym w programie, Rada nie wskazała kwoty przeznaczonej na finansowanie takich zadań jak: poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz usypianie ślepych miotów, stanowiące obligatoryjne zadania programu, które muszą znaleźć się w programie zgodnie z treścią art. 11a ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy. Nie została określona również kwota na umieszczenie zwierząt w gospodarstwie rolnym, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych oraz edukacji mieszkańców, o której Rada postanowiła w rozdziale 6 swojego programu, a która zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądowym, wchodzi w zakres regulacji programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (zob. wyrok NSA z dnia 4 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 1821/20).

Rada w punkcie 1 i 3 powołanego paragrafu, określiła jedną kwotę finansowanie kilku zadań, polegających na odławianiu i zapewnieniu schroniska bezdomnym zwierzętom, znakowaniu i ewidencji zwierząt oraz sterylizacji oraz kastracji bezdomnych zwierząt (pkt 1)

oraz określiła jedną kwotę finansowanie kilku zadań, jednocześnie nie wskazując o jakie zadania chodzi (pkt 3). W ocenie organu nadzoru ujęcie jednej kwoty dla wielu zadań nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych, ponieważ w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe.

Pominięcie ustalenia i wskazania kwot na realizację ww. zadań oznacza, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej, a program nie reguluje w sposób wystarczający materii przekazanej do unormowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. 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 w tym przepisie przez ustawodawcę 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 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 nastęrczać 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 § 12 programu nie wypełnia delegacji określonej w art. 11a ust. 5 ustawy, a wskazane uchybienie stanowi samodzielną podstawę do stwierdzenia nieważności w całości uchwały przyjmującej program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, co potwierdził np. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 604/21.

Jednocześnie należy zauważyć, że Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Będków, będący załącznikiem do uchwały Nr XXVII/223/22 Rady Gminy w Będkowie z dnia 9 lutego 2022 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 2 ust. 1 programu Rada określiła definicję ustalającą pojęcie „bezdомne zwierzę”. Zapisem tym, Rada istotnie naruszyła art. 11a ust. 2 ustawy. Wynikający z tego przepisu, zakres upoważnienia nie obejmuje uprawnień Rady do formułowania w programie definicji używanych przez ustawodawcę. Uchwała Rady nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt. II OSK 955/08.

W § 5 w zdaniu drugim programu Rada postanowiła, że „zgłaszający jest zobowiązany do podania własnych danych osobowych i adresowych(...)”. Obowiązek powyższy wykracza poza upoważnienie ustawowe z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy. Treść tego przepisu wskazuje, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje, w szczególności odławianie bezdomnych zwierząt. Zatem, wynikający powołanego przepisu, zakres upoważnienia nie obejmuje uprawnień Rady do żądania, od osoby zgłaszającej informację o bezdomnym zwierzęciu, „podania własnych danych osobowych i adresowych”. W związku z tym, Rada nie jest upoważniona do określania i nakładania nowych obowiązków nieznanymi ustawie.

Rada Gminy w § 6 ust. 1 pkt 4 programu, postanowiła, że schronisko przy Fundacji „MEDOR z siedzibą w Zgierzu wykonuje usypianie ślepych miotów oraz w uzasadnionych

przypadkach eutanazję zwierząt. Zapis ten w zakresie wyrazów „w uzasadnionych przypadkach eutanazję zwierząt” wykracza poza upoważnienie ustawowe. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy zabrania się zabijania zwierząt, z wyjątkiem: 1) uboju i uśmiercania zwierząt gospodarskich oraz uśmiercania dzikich ptaków i ssaków utrzymywanych przez człowieka w celu pozyskania mięsa i skór, 2) połowu ryb zgodnie z przepisami o rybołówstwie i rybactwie śródlądowym, 3) konieczności bezzwłocznego uśmiercenia, 4) działań niezbędnych do usunięcia poważnego zagrożenia sanitarnego ludzi lub zwierząt, 5) zabicia lub poddania ubojowi zwierząt gospodarskich z nakazu powiatowego lekarza weterynarii, o którym mowa w art. 33b ust. 1 ustawy, 6) usuwania osobników bezpośrednio zagrażających ludziom lub innym zwierzętom, jeżeli nie jest możliwy inny sposób usunięcia zagrożenia, 7) polowań, odstrzałów i ograniczania populacji zwierząt łownych, 8) usypiania ślepych miotów, 9) czynności podlegających zakazom w stosunku do gatunków chronionych, określonym w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098 i 1718 oraz z 2022 r. poz. 84) wykonywanych na podstawie właściwych zezwoleń, 10) uśmiercania zwierząt należących do: a) inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Unii w rozumieniu art. 3 pkt 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych (Dz. Urz. UE L 317 z 04.11.2014, str. 35, z późn. zm.2)), b) inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Polski, umieszczonych na liście inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Polski określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o gatunkach obcych (Dz. U. poz. 1718), c) inwazyjnych gatunków obcych, które prawdopodobnie spełniają kryteria uznania ich za inwazyjne gatunki obce stwarzające zagrożenie dla Unii, umieszczonych na liście inwazyjnych gatunków obcych, które prawdopodobnie spełniają kryteria uznania ich za inwazyjne gatunki obce stwarzające zagrożenie dla Unii, określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o gatunkach obcych - prowadzonych zgodnie z art. 33 oraz przepisami odrębnymi. Przywołany art. 33 ustawy reguluje zasady uśmiercania zwierząt dopuszczone przez ustawę. Zatem ww. zapis w zakresie wyrazów „w uzasadnionych przypadkach eutanazję zwierząt” wykracza poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 11a ust. 2 ustawy.

Poza opisanymi wyżej naruszeniami prawa jakimi dotknięty jest Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Będków, należy zwrócić również uwagę na naruszenie procedury, której Rada dopuściła się

podczas uchwalania ocenianej uchwały. Ponieważ Rada zaniechała przekazania projektu ww. uchwały do zaopiniowania organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy. 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. To na organie gminy spoczywa obowiązek ustalenia, czy podmioty wskazane przez ustawodawcę obejmują swoim zakresem działania daną gminę. Ma on więc obowiązek ustalenia zasięgu działania tych podmiotów spełniających przesłanki ustawowe. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że naruszenie procedury przy podejmowaniu omawianej uchwały stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

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 XXVII/223/22 Rady Gminy w Będkowie z dnia 9 lutego 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Będków na rok 2022, w sposób istotny

narusza prawo tj.: art. 11a ust. 5 i 7 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 11a ust. 2 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 Będków