



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.289.2023

Łódź, 17 kwietnia 2023 r.

Rada Gminy Osjaków

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 LXIII/311/23 Rady Gminy Osjaków z dnia 10 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Osjaków w 2023 r.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 marca 2023 r. Rada Gminy Osjaków podjęła uchwałę Nr LXIII/311/23 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Osjaków w 2023 r.

Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 marca 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Osjaków zawiadomienia z 28 marca 2023 r. znak: PNIK-I.4131.289.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z 3 kwietnia 2023 r. znak: ROA.0004.6.2023 Przewodnicząca Rady Gminy Osjaków złożyła wyjaśnienia, z których wynika, że na najbliższej sesji Rady Gminy Osjaków zostanie podjęta nowa uchwała uwzględniająca zastrzeżenia organu nadzoru.

Organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

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.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LXIII/311/23 Rady Gminy Osjaków z dnia 10 marca 2023 roku w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Osjaków w 2023 r. stanowił art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku 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 zwierzętami bezdomnymi oraz

zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Osjaków w 2023 r., będący załącznikiem do uchwały Nr LXIII/311/23 Rady Gminy Osjaków z dnia 10 marca 2023 r., zwany dalej Programem narusza obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

Nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy treść § 10 Programu, bowiem Rada nie określiła wysokości środków finansowych przeznaczonych na poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. 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. 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).

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, postanowienia zawarte w § 10 Programu nie wypełniają delegacji zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy.

Jednocześnie należy zauważyć, że postanowienia zawarte w załączniku do uchwały Nr LXIII/311/23 Rady Gminy Osjaków z dnia 10 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Osjaków w 2023 r. zawierają również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 1 ust. 2 Programu Rada wskazała, że wykonawcami Programu są: Gmina Osjaków, schronisko dla bezdomnych zwierząt Nr 10093401 w Szczytach, Gmina Działoszyn, organizacje społeczne, stowarzyszenia, fundacje, których statutowym celem jest przeciwdziałanie bezdomności zwierząt, we współpracy z organami gminy, natomiast w § 1 ust. 3 Programu Rada postanowiła, że koordynatorami Programu są: na poziomie Gminy Osjaków- Kierownik Referatu Infrastruktury Drogowej, Technicznej i Ochrony Środowiska (RIT), schronisko dla bezdomnych zwierząt, organizacje pozarządowe, których celem statutowym jest ochrona zwierząt, współpracujące z Gminą Osjaków.

Powyższe nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 1 i ust. 2 ustawy. Stosownie do treści art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Oznacza to, że realizatorem (wykonawcą, koordynatorem) Programu jest wyłącznie Wójt Gminy Osjaków, a nie podmioty wskazane przez Radę w § 1 ust. 2 i ust. 3 Programu (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 października 2022 r., sygn. II SA/Łd 481/22). Przypomnieć warto, że niniejsza uchwała stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy), co oznacza, że rada gminy uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykroczyć poza granice upoważnienia określone w ustawie o ochronie zwierząt. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

Reasumując, uchwała Nr LXIII/311/23 Rady Gminy Osjaków z dnia 10 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Osjaków w 2023 r. w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 5, ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także w art. 11a ust. 1 i 2. ustawy o ochronie zwierząt.

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

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Wójt Gminy Osjaków