



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.412.2023

Łódź, 28 kwietnia 2023 r.

Rada Gminy Rogów

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 LIV/303/2023 Rady Gminy Rogów z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rogów w 2023 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 marca 2023 r. Rada Gminy Rogów podjęła uchwałę Nr LIV/303/2023 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rogów w 2023 roku.

Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 kwietnia 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Rogów zawiadomienia z 20 kwietnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.412.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

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.

Pismem z 26 kwietnia 2023 r. znak: OKS.0711.NW.1.2023 Przewodniczący Rady Gminy Rogów złożył wyjaśnienia, które nie zostały uznane przez organ nadzoru za wystarczające.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LIV/303/2023 Rady Gminy Rogów z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rogów w 2023 rok stanowił art. 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 zadania 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 Rogów w 2023 roku, będący załącznikiem do uchwały Nr LIV/303/2023 Rady Gminy Rogów z dnia 29 marca 2023 r., zwany dalej programem, narusza obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

W § 5 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 „koty wolno żyjące mogą być dokarmiane tylko w okresie jesienno – zimowym przy ujemnych temperaturach” 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 powyżej 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, z dnia 24 marca 2023 r., sygn. akt: II SA/Łd 29/23).

Ponadto w § 5 pkt 3 programu, Rada nie dookreśliła podmiotu zgłaszającego miejsca przebywania kotów wolno żyjących, co zdaniem organu nadzoru czyni zapis zbyt ogólnym.

Jednocześnie treść § 5 programu nie wypełnia delegacji ustawowej z 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, gdyż zagadnienie dotyczące opieki nad kotami wolno żyjącymi zostało również uregulowane zbyt ogólnie. W programie Rada nie uregulowała jakie konkretne działania opiekuńcze będą podejmowane w związku z wynikami ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące (zob. wyrok WSA w Łodzi 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 § 12 ust. 2 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 nie określiła wysokości środków finansowych na poszukiwanie właścicieli dla zwierząt bezdomnych oraz edukację mieszkańców, co stanowi również nie wypełnienie delegacji ustawowej.

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 dnia 7 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1076/22, z dnia 17 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1120/22).

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.

Organ nadzoru wskazuje również na nieprawidłowość treści § 12 ust. 2 pkt 7 programu, w którym Rada postanowiła o finansowaniu usług weterynaryjnych, bowiem nie wiadomo które z zadań programu będzie finansowane.

Dodatkowo treść § 12 ust. 2 pkt 5 programu, w którym Rada postanowiła o finansowaniu zadania dotyczącego zapewnienia opieki zwierzętom gospodarskim w przypadku czasowego odebrania w zakresie wyrazów „w przypadku czasowego odebrania” stanowi modyfikację i przekroczenie granic upoważnienia ustawowego z art. 11a ust. 5 w zw. z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, bowiem wymienione w ustawie zadanie dotyczy wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Ponadto należy podkreślić, że wskazany powyżej przepis dotyczy sytuacji, w której Rada zobowiązana została do podania adresu gospodarstwa rolnego bez wprowadzania jakichkolwiek warunków lub ograniczeń i dotyczy konieczności umieszczenia w gospodarstwie rolnym każdego zwierzęcia gospodarskiego, które w zaistniałym stanie faktycznym wymaga umieszczenia z powodu szeregu różnych przyczyn. Stosownie do ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych Rada nie jest uprawniona do modyfikacji i przekroczenia delegacji ustawowej wynikającej z przepisów ustawy upoważniającej (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1108/22, z dnia 24 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 29/23).

Przypomnieć warto, że niniejsza uchwała stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy), co oznacza, że rada gminy uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykroczać 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.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, postanowienia zawarte w § 12 ust. 2 programu nie wypełniają delegacji zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy.

Reasumując, uchwała Nr LIV/303/2023 Rady Gminy Rogów z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rogów 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 Rogów