



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 15 kwietnia 2022 r.

Poz. 2083

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.411.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 12 kwietnia 2022 r.

Rada Gminy i Miasta Szadek

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 XLVIII/324/2022 Rady Gminy i Miasta Szadek z dnia 9 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie i Mieście Szadek w 2022 roku”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 marca 2022 r. Rada Gminy i Miasta Szadek podjęła uchwałę Nr XLVIII/324/2022 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie i Mieście Szadek w 2022 roku”. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 14 marca 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy i Miasta Szadek zawiadomienia z 31 marca 2022 r. znak: PNIK-I.4131.411.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia. W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 4 kwietnia 2022 r. znak: RO.0711.3.2022 Sekretarz Gminy i Miasta Szadek z up. Burmistrza poinformowała, że uchwała zostanie zmieniona w zakresie zapisów budzących wątpliwości organu nadzoru, nie wcześniej jednak niż po otrzymaniu opinii podmiotów wskazanych w art. 11a ust 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572).

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, 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.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy. 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 obligatoryjna 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 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 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. 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 (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 w Gminie i Mieście Szadek w 2022 roku” (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr XLVIII/324/2022 Rady Gminy i Miasta Szadek z dnia 9 marca 2022 r., zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

W § 4 pkt 6, § 7 ust. 5, § 8 ust. 1, § 9 ust. 9, § 10 ust. 1 pkt 2, § 14 ust. 1 i 2, programu Rada nie wskazała konkretnych podmiotów, przy pomocy których gmina będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią zadania w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Powyższe dotyczy odpowiednio wyrazów „organizacje społeczne, stowarzyszenia, fundacje”, „innego podmiotu posiadającego stosowne uprawnienia do realizacji tego zadania, z którym zostanie zawarta umowa lub odpowiednie zlecenie w sytuacjach doraźnych”, „inny lekarz weterynarii z terenu Gminy i Miasta Szadek” oraz „inny lekarz weterynarii”. Powyższe zapisy nie wypełniają delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 2, 5, 6 i 8 ustawy. Organ nadzoru wskazuje, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności stanowi akt planowania. Wpływa na sytuację wszystkich mieszkańców miasta oraz podmiotów realizujących określone zadania w programie. Program ma istotne znaczenie dla mieszkańców, którzy mogą dowiedzieć się z niego, kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne, czy też jest podmiotem zobowiązanym do pełnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych. W związku z powyższym, dla skutecznej realizacji zadań gminy właściwym jest określenie w sposób konkretny wszystkich podmiotów współdziałających z gminą w wykonywaniu zadań programu. Ponadto, w ocenie organu nadzoru, krótki (roczny) okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność konkretyzacji podmiotów, przy pomocy których gmina będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią zadania oraz sposobu realizacji tych zadań. Zatem, jeśli intencją Rady, było wskazanie kilku organizacji pozarządowych oraz kilku „innych podmiotów”, które w ramach swojej działalności prowadzą działania w zakresie ochrony zwierząt to obowiązkiem Rady jest uregulowanie tej kwestii w sposób kompleksowy, wyczerpujący i bardzo konkretny – poprzez wskazanie nazw i adresów tych organizacji. oraz „innych podmiotów” działających z gminą przy realizacji zadań wynikających z programu.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru zapisy § 4 pkt 6, § 7 ust. 5, § 8 ust. 1, § 9 ust. 9, § 10 ust. 1 pkt 2, § 14 ust. 1 i 2 programu nie wypełniają delegacji określonej w art. 11a ust. 2 pkt 2, 5, 6 i 8 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 6 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 547/21.

Jednocześnie należy zauważyć, że „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie i Mieście Szadek w 2022 roku”, będący załącznikiem do uchwały Nr XLVIII/324/2022 Rady Gminy i Miasta Szadek z dnia 9 marca 2022 r., zawiera naruszenia innego rodzaju.

W § 7 ust. 4 programu Rada postanowiła, że „Gmina w pełni finansuje koszty usypiania ślepych miotów bezdomnych kotów, kotów wolno żyjących oraz bezdomnych psów”. Regulacja powyższa w zakresie słów „bezdomnych kotów, kotów wolno żyjących oraz bezdomnych psów” przekracza upoważnienie ustawowe i wprowadza ograniczenie, którego kompetencje nie wynikają z treści art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Ustawodawca w tym przepisie wskazuje na zadanie polegające na usypianiu ślepych miotów, dotyczy to zatem wszystkich zwierząt bezdomnych. Rada zatem, niezasadnie ograniczyła zakres zadania własnego gminy w postaci usypiania ślepych miotów wyłącznie do kotów bezdomnych, kotów wolno żyjących oraz bezdomnych psów.

Podobnie w § 11 programu Rada postanowiła, że „w celu zmniejszenia bezdomności zwierząt oraz zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom Gminy, podejmowane są akcje wyłapywania wałęsających się psów, które po przebytej kwarantannie w Schronisku, pozwalającej na odnalezienie właściciela lub osoby chętnej do adoptowania zwierzęcia, poddawane są obowiązkowej sterylizacji, kastracji i znakowaniu”. Zapis ten w zakresie wyrazów „wałęsających się psów” nie mieści się w granicach upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy. Wskazany przepis stanowi zobowiązanie dla rady gminy do odławiania bezdomnych zwierząt. Przy takim sformułowaniu ustawowym nie może być mowy, aby wolą ustawodawcy było odławianie „wałęsających się psów”. Należy zauważyć, że ustawodawca posługuje się pojęciem „bezdomnych zwierząt”, nie wprowadzając dla nich żadnych dodatkowych ograniczeń. Chodzi zatem o każde bezdomne zwierzę, które w zaistniałym stanie faktycznym wymaga odłowienia z powodu szeregu różnych przyczyn. Wobec powyższego regulacja § 11 programu w zakresie wyrazów „wałęsających się psów” przekracza granice upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy.

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 XLVIII/324/2022 Rady Gminy i Miasta Szadek z dnia 9 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie i Mieście Szadek w 2022 roku”, w sposób istotny narusza prawo tj. art. 11a ust. 2 pkt 2, 5, 6 i 8 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, a także art. 11a ust. 2 pkt 3 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:

Burmistrz Gminy i Miasta Szadek