



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 3 czerwca 2022 r.

Poz. 3321

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.598.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 31 maja 2022 r.

Rada Gminy Zduny

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 LVII/294/22 Rady Gminy Zduny z dnia 26 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Zduny w 2022 roku”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 kwietnia 2022 r. Rada Gminy Zduny podjęła uchwałę Nr LVII/294/22 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Zduny w 2022 roku”. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 2 maja 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Zduny zawiadomienia z dnia 16 maja 2022 r. znak: PNIK-I.4131.598.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia. W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 19 maja 2022 r. znak: RO.BR.0711.3.4.2022 Przewodniczący Rady Gminy Zduny poinformował, że na jednej z najbliższych sesji Rady Gminy zostanie podjęta nowa uchwała w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Zduny w 2022 roku”, z uwzględnieniem wskazanych przez organ nadzoru zastrzeżeń.

Mimo powyższego, 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 została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a 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, 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 obligatoryjna i nie może zostać przez radę gminy pominięta. 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 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. Postanowienia 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 Zduny w 2022 roku (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr LVII/294/22 Rady Gminy Zduny z dnia 26 kwietnia 2022 r., zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

Postanowienia przyjęte w § 5 ust. 1 programu nie wypełniają delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ w zbyt ogólny sposób regulują zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi. Regulacje te nie wskazują bowiem konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, obserwacji i liczenia populacji tych zwierząt, nie normują kwestii dotyczącej rozdysponowania zakupionej karmy oraz zasad, terminów i miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących. Program nie zawiera listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt, nie informuje o prowadzeniu przez Gminę takiej listy, nie wskazuje też, że w przypadku braku zarejestrowanych społecznych opiekunów kotów wolno żyjących – ich opieką zajmować się będą pracownicy Urzędu. Należy zwrócić uwagę na ugruntowane, w kwestii opieki nad kotami wolno żyjącymi, orzecznictwo sądowe, zgodnie z którym brak wskazania konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, czy też brak listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt – nie pozwala na uznanie, że rada gminy wypełniła obowiązek nałożony na nią w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy (zob. wyrok NSA z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21 orzekł, że program nie może cechować się dużym stopniem ogólności, lecz powinien zawierać konkretne sposoby działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, listę społecznych opiekunów oraz miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt. Sąd ten podkreślił, że duża zmienność okoliczności, w tym populacji kotów wolno żyjących, miejsc ich legowisk, czy listy społecznych opiekunów dokarmiających koty wolno żyjące, uzasadnia coroczne weryfikowanie programu i dostosowywanie go do aktualnych warunków i potrzeb w tym obszarze działania gminy. W kwestii dotyczącej opieki nad kotami wolno żyjącymi wielokrotnie wypowiedział się także WSA w Łodzi w wyrokach np.: z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 584/20; z dnia 8 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 700/20; z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 619/20; z dnia 19 lutego 2021 r., sygn. akt 620/20; z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21, z dnia 29 września 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 494/21).

Rada Gminy Zduny w § 3 pkt 3 programu postanowiła, że realizatorami programu są organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, współpracujące z Gminą Zduny.

Regulacja taka nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 ustawy, ponieważ nie informuje szczegółowo, które konkretnie organizacje społeczne będą współpracować z Gminą przy realizacji programu tj. nie wskazuje nazwy oraz adresu organizacji społecznych. W ocenie organu nadzoru, krótki (roczny) okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność konkretnego wskazania podmiotów, przy pomocy których gmina w ciągu najbliższego roku będzie realizować zadania nałożone na nią w ustawie. Należy zauważyć, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców gminy, którzy mogą się z niego dowiedzieć: kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne oraz z jakimi organizacjami społecznymi lub innymi podmiotami Gmina współpracuje przy wykonywaniu zadań określonych w programie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 9 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 179/18 orzekł, że to właśnie program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt stanowić ma źródło informacji dla mieszkańców Gminy, jak i innych osób, które znajdą się na jej obszarze, o podmiotach realizujących zadania wynikające z ustawy w zakresie określonym w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. W wyroku WSA w Łodzi z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 619/20 Sąd podkreślił, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi musi być dostosowany do warunków i okoliczności występujących oraz przewidywanych w danym roku i nie można mu nadawać charakteru ogólnych ram, które wymagałyby dalszej konkretyzacji. Dodatkowo wskazano, że ogólne postanowienie dotyczące współpracy np. z organizacjami społecznymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt jest nieprawidłowe i stanowi wadę istotną programu. Stwarza ono bowiem niebezpieczeństwo, że w sytuacji gdy nie doszłoby do współdziałania z odpowiednimi organizacjami – wszystkie albo niektóre z zadań programu nie zostaną zrealizowane w ogóle, bądź realizowane będą w sposób nieprawidłowy. Celem programu jest więc określenie w sposób jednoznaczny sposobów działania gminy w celu należytego wypełnienia obowiązków zawartych w ustawie. Opisane wyżej zastrzeżenie dotyczy również treści § 5 ust. 2 programu, który normuje kwestię opieki nad kotami wolno żyjącymi w tym ich dokarmiania, § 8 pkt 2 programu, w którym postanowiono o poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz treści § 12 programu, w którym Rada postanowiła o podejmowaniu działań edukacyjno-informacyjnych wśród mieszkańców Gminy. Wskazane regulacje nie wypełniają delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 oraz art. 11a ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy.

Nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy – regulacja zawarta w § 6 ust. 2 programu. W paragrafie tym Rada postanowiła, że odłowienia bezdomnych zwierząt dokonują pracownicy schroniska lub wyspecjalizowana firma, z którą Gmina zawarła umowę. Z przyjętego w § 6 ust. 2 programu postanowienia nie wynika informacja, z którą wyspecjalizowaną firmą Gmina zawarła umowę na odławianie zwierząt, nie wskazuje nazwy oraz adresu tego podmiotu – wobec czego postanowienie to nie stanowi właściwego wypełnienia upoważnienia ustawowego. Jak to zostało opisane powyżej, krótki okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi zobowiązuje organ uchwałodawczy gminy do dokładnego i precyzyjnego wskazania wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji celów programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się z niego dowiedzieć: kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne oraz który podmiot zajmuje się odławianiem bezdomnych zwierząt na terenie gminy.

Opisane wyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa i powodują konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, że Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Zduny w 2022 roku, będący załącznikiem do uchwały Nr LVII/294/22 Rady Gminy Zduny z dnia 26 kwietnia 2022 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 5 ust. 1 programu Rada postanowiła, że sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie, szczególnie w okresach niekorzystnych warunków atmosferycznych realizuje Urząd Gminy. Regulacja ta w zakresie wyrazów „szczególnie w okresach niekorzystnych warunków atmosferycznych” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy i jednocześnie narusza Zasady techniki prawodawczej. Jak stanowi § 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. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego

w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, że ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy nałożył na organ uchwałodawczy gminy obowiązek uregulowania w programie kwestii opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie – nie wprowadzając w tym zakresie żadnych wyjątków i warunków związanych np. z panującymi warunkami atmosferycznymi. Mając na uwadze powyższe, uchwalając § 5 ust. 1 programu, Rada Gminy Zduny wykroczyła poza zakres kompetencji w zakresie wyrazów „szczególnie w okresach niekorzystnych warunków atmosferycznych”.

W § 10 programu Rada postanowiła, że zwierzęta gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały, będą przekazywane do gospodarstwa rolnego, z którym Gmina Zduny zawarła porozumienie w celu zapewnienia takim zwierzętom właściwej opieki. Należy zauważyć, że regulacja powyższa w zakresie wyrazów „które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały”, przekracza granice upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Zgodnie z powołanym przepisem, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi obejmować ma swoim zakresem wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla wszystkich zwierząt gospodarskich – bez wprowadzania w tym przedmiocie jakichkolwiek ograniczeń. Chodzi zatem o każde zwierzę gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymaga umieszczenia w gospodarstwie rolnym z powodu szeregu różnych przyczyn (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 602/14). Rada w omawianym § 10 programu dokonała natomiast ograniczenia zadania dotyczącego zapewnienia miejsca w gospodarstwie rolnym wyłącznie do zwierząt „które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały” – czyli, zgodnie z ustaloną przez ustawodawcę w art. 4 pkt 16 ustawy definicją, do zwierząt bezdomnych. Działanie takie jest niezgodne z wolą ustawodawcy i stanowi istotne naruszenie prawa. Uwaga powyższa odnosi się także do treści § 13 pkt 6 programu, w którym Rada określiła kwotę środków finansowych przeznaczoną na wykonanie zadania, jakim jest zapewnienie opieki zwierzętom gospodarskim w gospodarstwie rolnym, dokonując jednak ograniczenia tej opieki do zwierząt gospodarskich „które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały”.

Rada Gminy Zduny w § 13 pkt 7 programu Rada określiła kwotę środków finansowych przeznaczoną na zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt oraz innych zdarzeń losowych. Postanowienie to w zakresie wyrazów „oraz innych zdarzeń losowych” nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 5 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na zadanie jakim jest zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej – ale wyłącznie w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, nie dając prawa do rozszerzenia tej opieki na inne zdarzenia losowe. Ponadto należy zauważyć, że postanawiając o „innych zdarzeniach losowych” Rada naruszyła Zasady techniki prawodawczej, gdyż wprowadziła do uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego pojęcie nieostre.

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 LVII/294/22 Rady Gminy Zduny z dnia 26 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Zduny w 2022 roku”, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2, art. 11a ust. 2 pkt 2, 3 i 5 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości oraz art. 11a ust. 2 pkt 7 i 8 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 Zduny