



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 19 maja 2023 r.

Poz. 4373

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.397.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 11 maja 2023 r.

Rada Miasta Rawa Mazowiecka

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 XLIX/410/23 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Rawa Mazowiecka w 2023 r.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2023 r. Rada Miasta Rawa Mazowiecka podjęła uchwałę Nr XLIX/410/23 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Rawa Mazowiecka w 2023 r. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 kwietnia 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miasta Rawa Mazowiecka zawiadomienia z 19 kwietnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.397.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z 26 kwietnia 2023 r. znak: GK 6140.16.2023.KJ Burmistrz Miasta Rawa Mazowiecka poinformował, że przed podjęciem przedmiotowej uchwały jej projekt został przekazany do zaopiniowania podmiotom określonym w art. 11a ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 z późn. zm.). Natomiast, co do zastrzeżeń organu nadzoru do treści § 7 Programu, dotyczącego opieki nad kotami wolno żyjącymi w tym ich dokarmiania, Burmistrz wyjaśnił, że przepisy powołanej wyżej ustawy, przyjmując to zadanie jako obligatoryjną część Programu nie precyzują stopnia szczegółowości postanowień Programu w tym zakresie. W ocenie Burmistrza problematyka ogólnikowości bądź szczegółowości regulacji danego Programu jest kwestią umowną.

Organ nadzoru uwzględnia powyższe wyjaśnienia jedynie częściowo i przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XLIX/410/23 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Rawa Mazowiecka w 2023 r. stanowił art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, 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 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 Miasta Rawa Mazowiecka w 2023 r., będący załącznikiem do uchwały Nr XLIX/410/23 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 30 marca 2023 r., zwany dalej Programem, zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

Regulacja § 7 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, w którym Rada Miasta postanowiła, że „Sprawowaniem opieki nad kotami wolno żyjącymi na terenie miasta Rawa Mazowiecka zajmują się opiekunowie społeczni. Miasto prowadzi rejestr społecznych opiekunów, który zawiera dane personalne (imię i nazwisko opiekuna), nr telefonu, miejsce bytowania kotów oraz liczbę populacji (ust. 1). Opieka, o której mowa w ust. 1 obejmuje w szczególności całoroczne dokarmianie tych zwierząt. Zakup karmy dla kotów finansowany jest ze środków w budżecie przeznaczonych na realizację tego zadania” (ust. 2). W ocenie organu nadzoru, takie określenie sposobu realizacji zadania w postaci opieki nad wolno żyjącymi kotami stwarza niebezpieczeństwo, że w sytuacji gdy nie doszłoby do współdziałania w realizacji tego zadania ze społecznymi opiekunami kotów wolno żyjących, to zadanie to nie zostanie zrealizowane w ogóle, gdyż Rada wskazała wyłącznie na tę formę realizacji zadania (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 marca 2019 r., sygn. II SA/Bd 1351/18). Ponadto użycie wyrazu „w szczególności” powoduje, że zadanie polegające na opiece nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie ma charakter wyliczenia otwartego, podczas gdy ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy nie wprowadza ograniczeń w tym zakresie. W ocenie organu nadzoru, regulacja powyższa nie obejmuje działań polegających na obserwacji i liczeniu populacji kotów wolno żyjących, nie reguluje kwestii dotyczącej rozdysponowania zakupionej karmy oraz zasad, terminów i miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących. Zdaniem organu nadzoru, Program powinien zawierać informacje i wytyczne dla osób zainteresowanych, chcących zgłosić potrzebę objęcia opieką kotów wolno żyjących poprzez ich dokarmianie. Natomiast kwestionowane regulacje uchwały pozbawione są doniosłości normatywnej i stanowią w rzeczywistości jedynie postulat, który określa w sposób ogólny, nieprecyzyjny i niedookreślony zobowiązania społecznych opiekunów kotów wolno żyjących. Należy zwrócić uwagę na ugruntowane już orzecznictwo sądowe dotyczące opieki nad kotami wolno żyjącymi, zgodnie z którym brak uregulowania powyższych kwestii – 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 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 już 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).

Reasumując, uchwała Nr XLIX/410/23 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Rawa Mazowiecka w 2023 r., w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, 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:

Burmistrz Miasta Rawa Mazowiecka