



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 19 maja 2023 r.

Poz. 4376

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.402.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 11 maja 2023 r.

Rada Miejska w Opocznie

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 LVII/665/2023 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 4 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Opoczno na rok 2023”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 4 kwietnia 2023 r. Rada Miejska w Opocznie podjęła uchwałę Nr LVII/665/2023 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Opoczno na rok 2023”. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 kwietnia 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Opocznie zawiadomienia z dnia 19 kwietnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.402.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 25 kwietnia 2023 r. znak: BRM.0711.29.2023 Przewodnicząca Rady Miejskiej w Opocznie złożyła stosowne wyjaśnienia w sprawie, które nie zostały uznane przez organ nadzoru za wystarczające.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LVII/665/2023 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 4 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Opoczno na rok 2023”, 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.

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 choćby jednego z elementów obligatoryjnych, 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). 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 Opoczno na rok 2023 (zwany dalej Programem), stanowiący załącznik do uchwały Nr LVII/665/2023 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 4 kwietnia 2023 r., zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

Nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy treść § 2 Programu, ponieważ w zbyt ogólny sposób reguluje zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi. Zgodnie z ugruntowanym już orzecznictwem sądowym, dotyczącym opieki nad kotami wolno żyjącymi, brak wskazania konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące i częstotliwości ich dokarmiania, brak listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt, czy też brak zasad zakupu karmy i jej wydawania społecznym opiekunom 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 31 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1031/22 orzekł również, że duża zmienność okoliczności, na którą składają się: populacja wolno żyjących kotów oraz miejsca ich przebywania i legowiska, z jednoczesnym brakiem stałości liczby społecznych opiekunów dokarmiających koty, wymaga konsekwentnego, corocznego weryfikowania programu w tym zakresie i dopasowywania go do aktualnych możliwości, warunków oraz potrzeb. Postanowienia programu powinny skupiać się na zmienności wskazanych powyżej warunków i wobec tego cechować się odpowiednim stopniem szczegółowości. Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, że postanowienia § 2 Programu są zbyt ogólne w przedmiocie przedsięwzięć składających się na ustawowe pojęcie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmiania. Program nie zawiera żadnych szczegółów co do tego, w jaki sposób obowiązek wynikający z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, będzie przez Gminę realizowany. Przepis § 2 Programu nie informuje o prowadzeniu w Gminie listy społecznych opiekunów (karmicieli) kotów wolno żyjących. Rada nie wskazała konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, nie zawarła informacji o prowadzeniu obserwacji, liczeniu populacji tych zwierząt i nie wskazała, jakie działania opiekuńcze podejmie Gmina w związku z wynikami przeprowadzonej obserwacji. Treść § 2 Programu nie reguluje również kwestii dotyczącej zasad zakupu i wydawania karmy społecznym opiekunom tych zwierząt lub wolontariuszom. Ponadto Rada nie uregulowała zasad, częstotliwości i miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących. Co więcej w § 2 pkt 1 Programu Rada postanowiła, że koty wolno żyjące dokarmiane będą głównie w okresie jesienno – zimowym przy ujemnych temperaturach, które to postanowienie należy uznać za niedopuszczalne, ponieważ pojęcie „okres jesienno – zimowy” jest pojęciem nieostрым i niezdefiniowanym. W ocenie organu nadzoru, postanowienia § 2 Programu dotyczące opieki nad kotami wolno żyjącymi, są równie ogólnikowe jak samo upoważnienie ustawowe dla rady gminy określone w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Rada nie zawarła w Programie postanowień, które

w sposób uchwytny, całościowy i precyzyjny regulowałyby zadanie polegające na opiece nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie. Należy podkreślić, że w kwestii dotyczącej opieki nad kotami wolno żyjącymi wielokrotnie wypowiedział się już Wojewódzki Sąd Administracyjny 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; z dnia 25 października 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 481/22; z dnia 27 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1030/22; z dnia 23 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1081/22.

Opisane powyżej uchybienie stanowi istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność wyeliminowania w całości omawianej uchwały z obrotu prawnego.

Jednocześnie zauważyć należy, że postanowienia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Opoczno na rok 2023, stanowiącego załącznik do uchwały Nr LVII/665/2023 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 4 kwietnia 2023 r., zawiera również istotne naruszenie prawa innego rodzaju.

W § 3 pkt 2 Programu Rada postanowiła, że odławianie zwierząt prowadzone będzie przez upoważnionych pracowników Schroniska, Straży Miejskiej w Opocznie lub bezpłatnie wolontariuszy Stowarzyszenia Pomagajmy Zwierzętom. Regulacja powyższa w zakresie wyrazów „lub bezpłatnie wolontariuszy Stowarzyszenia Pomagajmy Zwierzętom” zdaniem organu nadzoru wykracza poza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy oraz narusza przepisy Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. Nr 116, poz. 753). Stosownie bowiem do treści § 5 ust. 1 ww. Rozporządzenia, organ gminy może zawrzeć umowę na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych z podmiotem prowadzącym schronisko lub przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy o działalności gospodarczej (obecnie ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221 z późn. zm.)). Powyższy przepis jednoznacznie wskazuje zamknięty katalog podmiotów, z którymi może zostać zawarta umowa na wyłapywanie, czyli odławianie bezdomnych zwierząt. Wśród wskazanych powyżej podmiotów nie zostały wskazane ani stowarzyszenia, działające na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261), ani też wolontariusze tj. osoby pracujące na zasadzie wolontariatu, który uregulowany został w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571). Biorąc pod uwagę wskazane wyżej przepisy wolontariusze Stowarzyszenia Pomagajmy Zwierzętom nie mogą prowadzić działalności polegającej na odławianiu bezdomnych zwierząt.

Reasumując, uchwała Nr LVII/665/2023 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 4 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Opoczno na rok 2023”, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt.

Stosownie do 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 Opoczna