



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 16 czerwca 2023 r.

Poz. 5069

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.484.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 7 czerwca 2023 r.

Rada Gminy Lubochnia

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 LXXI/422/23 Rady Gminy Lubochnia z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Lubochnia w 2023 roku.

Uzasadnienie

W dniu 30 marca 2023 r. Rada Gminy Lubochnia podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z dnia 24 maja 2023 r.

W odpowiedzi na zawiadomienie w niniejszej sprawie Wójt Gminy Lubochnia w piśmie z dnia 2 czerwca 2023 r. wyjaśnił, że na najbliższej sesji Rady będzie przedstawiony projekt zmiany przedmiotowej uchwały uwzględniający uwagi organu nadzoru. Jednocześnie Wójt nie podał konkretnej daty planowanej sesji Rady. Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego odnośnie ww. uchwały, ponieważ jej postanowienia są sprzeczne z prawem, a jednocześnie wiąże go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru.

Uchwała Nr LXXI/422/23 została podjęta m. in. na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), zgodnie z którym 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 tej 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 powinien również określać wysokość środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków, o czym stanowi art. 11a ust. 5 ww. ustawy. Obowiązkowe elementy programu zostały określone w ust. 2 pkt 1- 8 i ust. 5 art. 11a, natomiast fakultatywne w ust. 3 i 3a.

Pominięcie elementów obligatoryjnych oznaczać będzie niewypełnienie delegacji ustawowej, które (tak w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, 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 – co ma miejsce w niniejszej sprawie (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). Biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu o ww. delegację ustawową stwierdzić należy, że „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Lubochnia w 2023 roku” stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały nie spełnia przesłanek określonych w przepisach ustawy, przez co narusza prawo w sposób istotny.

Zdaniem organu nadzoru treść § 4 ust. 1 załącznika do uchwały Nr LXXI/422/23 zatytułowanego „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Lubochnia w 2023 roku” zwany dalej Programem nie wypełnia delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt, ponieważ w zbyt ogólny sposób reguluje zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi. W § 4 ust. 1 pkt 1 Programu zapisano, że sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi polegać będzie na identyfikowaniu i monitorowaniu skupisk tych kotów przez określone podmioty, to jest Fundację Dokarmiania Zwierząt z siedzibą w Lubochni Dworskiej, P.H.U. „MADAX” Ryszard Majewski, oraz sołtysów sołectw położonych na terenie gminy Lubochnia. Następnie w punkcie 3 i 4 § 4 ust. 1 Programu ustalono, że koty wolno żyjące będą dokarmiane w miejscach ich pobytu przez podmioty wymienione w pkt. 1, w szczególności w okresie jesienno-zimowym przy niekorzystnych warunkach atmosferycznych, zwłaszcza ujemnych temperaturach, a karmę na dokarmianie kotów zapewnia gmina. Przepis art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt, nakłada na organ stanowiący gminy obowiązek objęcia uchwalanym programem opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt kwestii dotyczącej opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. Zadanie to zostało uregulowane w Programie w sposób niepełny, co potwierdza treść § 4 ust. 1 załącznika do ww. uchwały. Dla skutecznej realizacji zadań gminy wynikających z art. 11 i art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, uwzględniając krótkoterminowy charakter podejmowanych w tym przedmiocie uchwał, niezbędne jest skonkretyzowanie sposobu ich realizacji. Owe dookreślenie podejmowanych działań, czynności w zestawieniu ze środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację zadań pozwala bowiem na ocenę, czy uchwalony program nie ma jedynie charakteru postulatu i czy umożliwia rzeczywiste, faktyczne wykonanie poszczególnych zadań. Zdaniem organu nadzoru samo ustalenie miejsc dokarmiania wolno żyjących kotów nie stanowi jedyne sposobu realizacji zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 2 ww. ustawy. Do pozostałych elementów służących realizacji Programu należą między innymi kwestie dotyczące zasad współpracy z podmiotami określonymi w § 4 ust. 1 pkt 1 Programu, których zadaniem jest dokarmianie kotów wolno żyjących na terenie gminy Lubochnia. Wielość podmiotów zajmujących się dokarmianiem powoduje, że Program powinien precyzyjnie określać, w jaki sposób dokarmianie tych zwierząt będzie wykonywane, w tym ustalać zasady współpracy tych podmiotów przy dokarmianiu. Ponadto Program nie reguluje w pełni kwestii zakupu karmy, jej szacunkowej ilości, zarówno miesięcznie jak i rocznie, niezbędnej do realizacji zadania, ilości wydawanej karmy ww. podmiotom, czy też częstotliwości jej wydawania. Program nie zawiera również żadnych rozwiązań odnośnie zapewnienia kotom wolno żyjącym ochrony przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi, szczególnie w okresie jesienno-zimowym. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na ugruntowane już orzecznictwo sądowe dotyczące opieki nad kotami wolno żyjącymi, zgodnie z którym 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 ww. ustawy (wyrok NSA z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18). W kwestii dotyczącej opieki nad kotami wolno żyjącymi wielokrotnie wypowiedział się również 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). Zadaniem Rady jest zatem szczegółowe uregulowanie w Programie kwestii dotyczącej opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, co nie zostało prawidłowo wykonane przez Radę Gminy Lubochnia w § 4 ust. 1 Programu. Ponadto w § 4 ust. 1 pkt 6 Programu zamieszczono informację, że dokarmianie kotów wolno żyjących ma na celu pomóc tym zwierzętom przetrwać trudny okres, a nie spowodować wzrost populacji oraz zanik naturalnego instynktu zdobywania pokarmu. Zamieszczenie powyższej informacji jest zbędne, ponieważ zgodnie z treścią § 11 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w uchwale nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Natomiast w § 12 ust. 1 pkt 5 Programu należy dopisać do opieki nad wolno żyjącymi kotami pominiętą kwestię ich dokarmiania.

W § 10 Programu zapisano, że w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, dla których Wójt Gminy Lubochnia wydał decyzję o czasowym odebraniu właścicielowi lub opiekunowi z uwagi na traktowanie w sposób, o którym mowa w art. 6 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, wskazuje się gospodarstwo rolne Pana Krzysztofa Brandeburskiego znajdujące się w miejscowości Lubochnia Górki 1d. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Lubochnia zawierając w treści przywołanego powyżej § 10 Programu regulację dotyczącą zwierząt czasowo odebranych właścicielom lub opiekunom przekroczyła delegację ustawową wskazaną w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt i wkroczyła w materię uregulowaną w art. 7 tej ustawy, który dotyczy czasowego odebrania właścicielowi zwierzęcia będącego ofiarą znęcania (wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 53/22).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt, zwierzę traktowane w sposób określony w art. 6 ust. 2 może być czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce pobytu zwierzęcia i przekazane gospodarstwu rolnemu wskazanemu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jeżeli jest to zwierzę gospodarskie. Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt program obejmuje m. in. wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Zgodnie z art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt, zwierzęciem bezdomnym jest zwierzę domowe lub gospodarskie, które uciekło, zabłąkało się lub zostało porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia jego właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawało. Z powyższych przepisów wynika, że zwierzę czasowo odebrane właścicielowi nie jest zwierzęciem bezdomnym. Tym samym, co do zasady, program nie powinien zawierać postanowień dotyczących zwierząt czasowo odebranych właścicielowi. Ponadto wskazanie przez Radę gospodarstwa rolnego, do którego będą kierowane zwierzęta czasowo odebrane właścicielowi, stanowi naruszenie kompetencji Wójta Gminy w tym zakresie, która wynika wprost z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt.

Reasumując, uchwała Nr LXXI/422/23 Rady Gminy Lubochnia z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Lubochnia w 2023 roku, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 2 i 7 ustawy o ochronie zwierząt, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

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.

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 Lubochnia