



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 25 kwietnia 2025 r.

Poz. 4623

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.267.2025 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 24 kwietnia 2025 r.

Rada Gminy Ręčno

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

§ 13 ust. 1 pkt 7 załącznika do uchwały Nr X.70.2025 Rady Gminy Ręčno z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ręčno w 2025 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2025 r. Rada Gminy Ręčno podjęła uchwałę Nr X.70.2025 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ręčno w 2025 roku.

Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2025 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Ręčno zawiadomienia z dnia 4 kwietnia 2025 r. znak: PNIK-I.4131.267.2025, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 9 kwietnia 2025 r., znak: RG.0711.26.2025 Przewodniczący Rady Gminy Ręčno złożył stosowne wyjaśnienie, które nie zostało uznane przez organ nadzoru za wystarczające.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr X.70.2025 Rady Gminy Ręčno z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ręčno w 2025 roku, stanowił art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą, oraz art. 3 ust. 2 pkt 14 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 z późn. zm.).

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 Ręčno w 2025 roku (zwany dalej Programem), stanowiący załącznik do uchwały Nr X.70.2025 Rady Gminy Ręčno z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ręčno w 2025 roku, zawiera postanowienie naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

W § 13 ust. 1 Programu rada zaplanowała i przedstawiła sposób wydatkowania środków finansowych na wykonanie zadań określonych w Programie. W punkcie 7 tego paragrafu wskazana została kwota przeznaczona na utylizację zwłok zwierzęcych padłych w wyniku zdarzeń drogowych. Regulacja ta, w ocenie organu nadzoru nie mieści się w granicach kompetencji określonej w art. 11a ust. 2 w związku z art. 11a ust. 5 ustawy. Przypomnieć należy, że elementy, które obligatoryjnie muszą zostać zawarte w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi określa art. 11a ust. 2 i 5, natomiast art. 11a ust. 3 i 3a ustawy wskazują elementy fakultatywne – czyli takie, które uchwalony program może obejmować. Żaden z powyższych przepisów nie uprawnia rady do podejmowania w programie regulacji dotyczących postępowania ze zwłokami zwierząt, a tym samym również przeznaczenia środków finansowych na ich utylizację. Na mocy art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy obowiązkiem rady gminy jest wyłącznie zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Obowiązek ten zrealizowany został przez radę w § 1 pkt 4, § 11 Programu – poprzez wskazanie właściwego gabinetu weterynaryjnego i dodatkowo w § 13 ust. 1 pkt 6 – poprzez zagwarantowanie kwoty na realizację tego zadania. Przeznaczenie natomiast w § 13 ust. 1 pkt 7 Programu środków finansowych na utylizację zwłok zwierząt padłych w wyniku zdarzeń drogowych, stanowi już przekroczenie granic upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ustawy (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1053/22, wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Lu 95/21). Rada nie została upoważniona do uchwalania w Programie przepisów dotyczących kwestii postępowania ze zwłokami zwierząt padłych np. w wyniku zdarzeń drogowych, a co za tym idzie brak jest podstaw prawnych do przeznaczania i wskazywania w Programie środków finansowych przeznaczonych przez gminę na ten cel. Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, że w odpowiedzi udzielonej na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, Przewodniczący Rady Gminy Ręčno powołał się m.in. na art. 3 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ocenie przewodniczącego przepis ten zawierając sformułowanie „w szczególności” daje podstawę do podjęcia w Programie regulacji kwestii usuwania i utylizacji zwłok zwierząt padłych w wyniku zdarzenia drogowego. W tym miejscu warto powołać się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 443/16, w którym Sąd zaznaczył, że art. 3 ust. 2 ustawy o utrzymaniu

czystości i porządku w gminach nakłada na gminy obowiązek zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części (pkt 2 lit. c) oraz zapewniania zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałania z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie (pkt 15). Materia postępowania z padłymi zwierzętami – czy szerzej zwłokami zwierzęcymi – zawarta jest również w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1075 z późn. zm.). Zgodnie z treścią art. 2 pkt 26 tej ustawy przez zwłoki zwierzęce należy rozumieć zwierzęta padłe lub zabite w celu innym niż spożycie przez ludzi. Odpadów w postaci zwłok zwierzęcych dotyczy też rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. (Dz.U.UE.L. z 2009 r. Nr 300, poz. 1), ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi. Wobec tego, w ocenie Sądu, zasadne jest stwierdzenie, że w regulaminie dotyczącym utrzymania porządku i czystości nie powinny być ujmowane zagadnienia dotyczące sposobu postępowania z padłymi zwierzętami. NSA zauważył, że powyższe kwestie reguluje nie tylko ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, ale również ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2024 r. poz. 924 z późn. zm.). Przepis art. 22 ust. 1 pkt 3 tej ustawy stanowi, że właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością obowiązani są utrzymywać ją w należytym stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w tym usuwać padłe zwierzęta z nieruchomości. Skoro, w ocenie Sądu, art. 3 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie daje podstawy do regulowania kwestii postępowania z padłymi zwierzętami w regulaminie utrzymania porządku i czystości (podjętym na podstawie art. 4 ust. 2 tej ustawy), to tym bardziej brak jest takich podstaw do stanowienia w tej kwestii podczas uchwalania, na podstawie art. 11a ust. 2 ustawy. programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Reasumując, § 13 ust. 1 pkt 7 Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ręčno w 2025 roku, stanowiącego załącznik do uchwały Nr X.70.2025 Rady Gminy Ręčno z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ręčno w 2025 roku, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 i 5 ustawy o ochronie zwierząt, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w tej części.

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.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Ręčno