



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, 7 maja 2021 r.

PNIK-I.4131.387.2021

Rada Gminy Rząśnia

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXIII/169/2021 Rady Gminy Rząśnia z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rząśnia na 2021 rok.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 marca 2021 r. Rada Gminy Rząśnia podjęła uchwałę nr XXIII/169/2021 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rząśnia na 2021 rok. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 9 kwietnia 2021 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Rząśnia zawiadomienia z dnia 26 kwietnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.387.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia. W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 28 kwietnia 2021 r. znak: UGO.1711.1.2021 Przewodniczący Rady Gminy Rząśnia złożył stosowne wyjaśnienia, które nie zostały uznane przez organ nadzoru za wystarczające.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Przedmiotowa uchwała podjęta została 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 2020 r. poz. 638), zwanej dalej ustawą. Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy, rada

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrzytka
www.lodzkie.eu

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie www.lodzkie.eu w zakładce ochrona danych osobowych.

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, o czym stanowi 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 przepisy ustawy wskazują 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 przez radę gminy pominięta. Pominięcie takie oznaczać będzie niewypełnienie delegacji ustawowej, które (tak w orzecznictwie sądowno-administracyjnym, 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 obowiązkowych, skutkuje bezwzględną nieważnością całej uchwały – co ma miejsce w niniejszej sprawie (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 zauważyć należy, 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. Zapisy te naruszają wówczas art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta 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 Rzęśnia w 2021 roku (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały nr XXIII/169/2021 Rady Gminy Rzęśnia z dnia 29 marca 2021 r., zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

W § 6 ust. 1 (winno być § 7 ust. 1) programu Rada postanowiła, że odławianiem bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Rzęśnia zajmuje się uprawniony podmiot posiadający podpisaną z Gminą umowę na wykonywanie usługi. Powyższy zapis nie wypełnia delegacji określonej w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy, ponieważ nie określa w sposób wyraźny i jednoznaczny podmiotu odpowiedzialnego za odławianie bezdomnych zwierząt. Należy zauważyć, że program opieki nad zwierzętami ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się z niego dowiedzieć kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne, czy też jest podmiotem zobowiązanym do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, a więc wykonuje zadania własne gminy wynikające z ustawy o ochronie zwierząt i uchwalonego na jej podstawie programu. Celem programu jest więc określenie w sposób jednoznaczny sposobów działania gminy w celu należytego wypełnienia obowiązków wskazanych w ustawie. Wobec powyższego w przedmiotowym programie powinno zostać wskazane konkretne schronisko dla zwierząt lub ewentualnie podmiot odławiający zwierzęta (jeżeli nie robi tego schronisko), z podaniem jego nazwy i adresu. Co prawda, Rada Gminy Rzęśnia w § 3 ust. 2 programu, wśród wykonawców programu wskazała schronisko dla zwierząt, jednakże z brzmienia omawianego § 6 ust. 1 programu nie wynika, czy tym uprawnionym podmiotem jest schronisko, czy chodzi o inny podmiot, który nie został określony. W ocenie organu nadzoru § 6 ust. 1 (winno być § 7 ust. 1) programu nie wypełnia delegacji wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy, ponieważ nie określa podmiotu odpowiedzialnego za odławianie bezdomnych zwierząt, co jest elementem obligatoryjnym programu (zob. wyroki WSA w Krakowie: z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 852/13; z dnia 13 września 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 398/16).

Zapis § 9 ust. 1 (winno być § 10 ust. 1) programu stanowi, że usypiania ślepych miotów może dokonać lekarz weterynarii w schronisku dla zwierząt bezdomnych lub w lecznicy dla zwierząt. Należy zwrócić uwagę, że ani w § 3 programu, określającym wykonawców

programu, ani też w omawianym § 9 Rada nie wskazała konkretnej lecznicy dla zwierząt, która dokonywać będzie usypiania ślepych miotów. Wobec takiego zapisu § 9 ust. 1 programu, należy stwierdzić, że Rada jedynie częściowo wypełniła delegację ustawową z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Organ stanowiący gminy zobowiązany jest do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy, wyczerpujący i bardzo konkretny. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że program musi zawierać wskazanie konkretnych podmiotów obowiązanych do wykonywania określonych zadań (por. wyroki NSA: z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13 i z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16; wyrok WSA w Kielcach z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 504/17, czy ww. wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 398/16). Niewypełnienie tego obowiązku musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, a w konsekwencji prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały w całości także z tej przyczyny.

Wskazane 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 Rząśnia w 2021 roku, będący załącznikiem do uchwały nr XXIII/169/2021 Rady Gminy Rząśnia z dnia 29 marca 2021 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 2 ust. 2 pkt 8 programu postanowiono, że zadaniem programu jest zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom bezdomnym na wypadek następstw zdarzeń drogowych. Zapis ten przekracza granice upoważnienia ustawowego z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy i jednocześnie stanowi nieuprawnioną modyfikację tego przepisu. Zgodnie z treścią przywołanego przepisu, program musi zapewniać całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – nie przewidując w tym zakresie żadnych ograniczeń. Wobec powyższego wprowadzone przez Radę w § 2 ust. 2 pkt 8 programu podmiotowe zawężenie zakresu opieki weterynaryjnej, udzielanej zwierzętom biorącym udział w zdarzeniach drogowych, do opieki udzielanej wyłącznie zwierzętom bezdomnym, nie jest zgodne z wolą ustawodawcy (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 października 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 605/19).

W § 6 ust. 2 (winno być § 7 ust. 2) programu Rada postanowiła, że odławianie bezdomnych zwierząt będzie realizowane po przyjęciu zgłoszenia od mieszkańców Gminy Rząśni, które przyjmie pracownik Referatu Gospodarki, Kultury i Sportu Urzędu Gminy

w Rzęśni. Stosownie do treści art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, a zgodnie z art. 33 ust. 2 tej ustawy, organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Zatem tylko wójt, jako organ wykonawczy gminy i kierownik urzędu, posiada wyłączne prawo nałożenia na pracowników urzędu konkretnych obowiązków. Tym samym Rada Gminy Rzęśnia przypisując konkretne zadanie określonej komórce urzędu i wyznaczając konkretne stanowisko pracy w urzędzie, jako odpowiedzialne za wykonywanie określonych działań, przekroczyła swoje uprawnienia wynikające z treści art. 11a ustawy, naruszając jednocześnie wyłączne kompetencje wójta gminy wynikające z art. 33 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 9 ust. 4 (winno być § 10 ust. 4) programu Rada postanowiła, że zwłoki uśpionych zwierząt muszą być odpowiednio zabezpieczone do czasu zabrania ich przez odpowiednie służby. Omawiana regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia wskazanego w art. 11a ustawy, zgodnie z którym rada gminy wypełniając obowiązek dotyczący zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania, uchwała program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Elementy, które obligatoryjnie muszą zostać zawarte w programie 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. Zauważyć należy, że żaden z powyższych przepisów nie uprawnia Rady do podejmowania w programie regulacji dotyczących postępowania ze zwłokami zwierząt. Organ gminy nie jest upoważniony do regulowania tego, co zostało już uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Jednocześnie należy zauważyć, że omawiany zapis, w zakresie wyrazów „odpowiednio zabezpieczone”, „odpowiednie służby” narusza § 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). Zgodnie z treścią tych przepisów przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

W § 14 ust. 4 (winno być § 15 ust. 4) programu, Rada w formie tabeli przedstawiła sposób wydatkowania środków finansowych na poszczególne cele programu. Pozycja 5 tabeli wskazuje kwotę przeznaczoną dla gospodarstw rolnych zapewniających opiekę bezdomnym zwierzętom z terenu Gminy Rzęśnia. Zapis ten w zakresie wyrazu „bezdomnym” przekracza granice upoważnienia określone w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, zgodnie z którym obowiązkiem rady gminy jest wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca

dla zwierząt gospodarskich. Wprowadzone przez Radę podmiotowe ograniczenie wyłącznie do zwierząt bezdomnych, nie jest zatem zgodne z wolą ustawodawcy wyrażoną ww. przepisem.

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.

W ocenie organu nadzoru uchwała nr XXIII/169/2021 Rady Gminy Rząśnia z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rząśnia na 2021 rok, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 3 i 6 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, a także art. 11a i art. 11a ust. 2 pkt 7 i 8 ustawy o ochronie zwierząt i art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

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 Rząśnia