



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.394.2021

Łódź, 6 maja 2021 r.

Rada Gminy Oporów

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 XXVI/127/21 Rady Gminy Oporów z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Oporów w 2021 roku”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2021 r. Rada Gminy Oporów podjęła uchwałę nr XXVI/127/21 w sprawie uchwalenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Oporów w 2021 roku”. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 7 kwietnia 2021 r.

Treść przedmiotowej uchwały wzbudziła wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Oporów zawiadomienia z dnia 28 kwietnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.394.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia. W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 29 kwietnia 2021 r. Przewodniczący Rady Gminy Oporów poinformował, że wskazane nieprawidłowości dotyczące uchwały nr XXVI/127/21 Rady Gminy Oporów z dnia 31 marca 2021 r. zostaną wyeliminowane na sesji Rady Gminy Oporów.

Mimo powyższego oświadczenia, organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

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

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 ust. 1 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 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 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1773/15).

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Oporów w 2021 roku (zwany dalej Programem), będący załącznikiem do uchwały nr XXVI/127/21 Rady Gminy Oporów z dnia 31 marca 2021 r., nie wskazuje konkretnego schroniska (nazwa, adres), w którym należy umieszczać bezdomne zwierzęta. Podanie dokładnego adresu schroniska oprócz tego, że stanowi wypełnienie nałożonego przez prawodawcę obowiązku, odgrywa w praktyce także rolę informacyjną, bowiem pozwala odnaleźć wyłapane zwierzę w przypadku zgłoszenia się jego właściciela. Ponadto zapisy Programu odnoszące się do czynności realizowanych przez schronisko: odławianie bezdomnych zwierząt (§ 4), obowiązkowa sterylizacja albo kastracja (§ 5 ust. 1), poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (§ 6), usypianie ślepych miotów (§ 7) – jeżeli nie zostanie podpisana umowa ze schroniskiem - nie będą realizowane przez Gminę. 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 Krakowie z dnia 13 września 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 398/16). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 504/17 orzekł: „Niewypełnienie obowiązku polegającego na wskazaniu konkretnych podmiotów obowiązanych do wykonywania określonych zadań w programie opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa (...)”.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy w sposób niewystarczający uregulowała również kwestię poszukiwania właścicieli dla zwierząt bezdomnych. Zawarty w § 6 Programu zapis ogranicza się w istocie wyłącznie do wskazania ciążącego na Radzie obowiązku, podczas gdy z przepisów uchwały musi wynikać, jakie konkretne działania powinny być podjęte, przez kogo i w jaki sposób. Brak wyraźnego i konkretnego uregulowania zagadnienia wynikającego z treści art. 11a ust. 2 pkt 5 stanowi istotne naruszenie prawa.

Opisane wyżej uchybienia powodują konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, bowiem rada gminy zobowiązana 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 konkretny.

Jednocześnie należy wskazać, że Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Oporów w 2021 roku, zawiera także naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 2 ust. 2 Programu Rada Gminy określiła, że przyjęcie psów do schroniska odbywa się wyłącznie na zgłoszenie Wójta Gminy Oporów lub pracownika Urzędu Gminy Oporów, Referatu Rolnictwa i Ochrony Środowiska. Natomiast w § 4 ust. 2 Programu Rada przyjęła, że schronisko zobowiązane jest do wyłapywania bezdomnych zwierząt na zgłoszenie Wójta Gminy Oporów lub pracownika Urzędu Gminy w Oporowie, Referatu Gospodarczego. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy wskazując pracownika konkretnego referatu urzędu realizującego zadania określone w Programie przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia oraz wkroczyła w sferę uprawnień wójta, co należy uznać za istotne naruszenie prawa. Zgodnie z treścią art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym do wójta należy określać sposób wykonywania uchwał. Zatem podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy otwiera drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały, w tym również do wyznaczenia osób odpowiedzialnych za wykonanie zadań wynikających z tego aktu. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, to wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy, a zgodnie z ust. 5 tego przepisu – jest zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Zatem to Wójt Gminy Oporów jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu zadań zmierzających do realizacji Programu.

Ponadto, treść powołanego wyżej § 2 ust. 2 Programu narusza także art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy, bowiem stanowi o przyjęciu do schroniska wyłącznie psów, pomijając inne zwierzęta bezdomne. Tymczasem zgodnie z treścią art. 11a ust. 2 pkt 1, program musi obejmować zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt – nie przewidując w tym zakresie żadnych ograniczeń. Wprowadzone przez Radę podmiotowe ograniczenie, 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 XXVI/127/21 Rady Gminy Oporów z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Oporów w 2021 roku, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 1 i 5 ustawy o ochronie zwierząt (co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości), a także art. 30 ust. 2 pkt 2 oraz art. 33 ust. 3 i 5 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 Oporów