



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.570.2022

Łódź, 18 maja 2022 r.

Rada Miejska w Uniejowie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 i 583)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVIII/481/2022 Rady Miejskiej w Uniejowie z dnia 11 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Uniejów na rok 2022”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 kwietnia 2022 r. Rada Miejska w Uniejowie podjęła uchwałę Nr LVIII/481/2022 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Uniejów na rok 2022”. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 19 kwietnia 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Uniejowie zawiadomienia z dnia 5 maja 2022 r. znak: PNIK-I.4131.570.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 11 maja 2022 r. Burmistrz Miasta Uniejów poinformował, że pismem z 11 maja 2022 r. projekt uchwały dotyczący programu został przekazany do zaopiniowania podmiotom wymienionym w art. 11a ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572) - zwanej dalej „ustawą”. Tym samym do zaopiniowania ww. podmiotom został przekazany projekt uchwały programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności,

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/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

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 <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

który będzie przedmiotem obrad Rady Miejskiej w Uniejowie. Natomiast przedmiotowa uchwała nie została przekazana do zaopiniowania organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy wymienionym w art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy. Natomiast w zakresie pozostałych zastrzeżeń organu nadzoru wskazanych w zawiadomieniu, Burmistrz Miasta Uniejów nie złożył wyjaśnień.

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 o ochronie zwierząt. Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy, 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 wyżej 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 sądowo-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 (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 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. 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 w Gminie Uniejów na rok 2022” (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr LVIII/481/2022 Rady Miejskiej w Uniejowie z dnia 11 kwietnia 2022 r., w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny.

Podczas uchwalania ocenianej uchwały Rada dopuściła się naruszenia procedury, ponieważ zaniechano przekazania projektu ww. uchwały do zaopiniowania organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy. Przypomnieć należy, że zgodnie z treścią art. 11a ust. 7 ustawy, projekt programu, najpóźniej do dnia 1 lutego wójt (burmistrz, prezydent miasta) przekazuje do zaopiniowania: 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii; 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy; 3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy. Podmioty te w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu wydają opinie o projekcie. Niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego programu (art. 11a ust. 8 ustawy). Przywołane przepisy (art. 11a ust. 7 i 8 ustawy) stanowią tryb podejmowania uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyrokach: z dnia 25 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 535/21 i z dnia 20 października 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 541/21 – zaniechanie konsultacji projektu uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania

bezdromności zwierząt z podmiotami, o których mowa w art. 11a ust. 7 ustawy, stanowi istotne naruszenie prawa – skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Sąd podkreślił też, że brak działającej na terenie gminy organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, czy też brak wiedzy, co do powyższej kwestii, nie zwalnia gminy z realizacji obowiązku wskazanego w ustawie, a to z tej przyczyny, że za działającą na terenie gminy należy uznać każdą organizację, która swoim zakresem działania obejmuje obszar tej gminy. To na organie gminy spoczywa obowiązek ustalenia, czy podmioty wskazane przez ustawodawcę obejmują swoim zakresem działania daną gminę. Ma on więc obowiązek ustalenia zasięgu działania tych podmiotów spełniających przesłanki ustawowe. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że naruszenie procedury przy podejmowaniu omawianej uchwały stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

Jednocześnie należy zauważyć, że „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Uniejów na rok 2022” zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 10 programu Rada postanowiła, że „Gmina w pełni finansuje koszty usypiania ślepych miotów bezdomnych kotów, kotów wolno żyjących oraz bezdomnych psów.” Zapis taki przekracza granice upoważnienia określone w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, ponieważ ustawodawca nie wprowadza ograniczenia tego zadania wyłącznie do bezdomnych kotów, psów czy kotów wolno żyjących. W przepisie tym ustawodawca zobowiązuje do uregulowania w programie zadania polegającego na usypianiu ślepych miotów. Zabieg ten dotyczy zatem wszystkich zwierząt bezdomnych i z treści ww. ustawy nie można wyinterpretować zawężenia obowiązku gminy jedynie w zakresie usypiania ślepych miotów bezdomnych kotów, kotów wolno żyjących oraz bezdomnych psów.

Regulacja zapisu § 14 ust. 1 programu w zakresie wyrazów „psów”, oraz „wałęsających się psów” - przekracza upoważnienie ustawowe i wprowadza ograniczenia, którego kompetencje nie wynikają z treści art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy. Organ nadzoru wskazuje, że ustawodawca w tym przepisie zdecydował o odławianiu bezdomnych zwierząt. Treść normy prawnej zawartej w cytowanym przepisie nie budzi wątpliwości, że chodzi o każde zwierzę bezdomne. Ustawodawca nie wprowadza ograniczenia jedynie do „psów” czy „wałęsających się psów”. Jak już wyżej wskazano, lokalny prawodawca nie może dowolnie zawężyć realizacji zadań wynikających z programu.

Zapis § 17 ust. 1 programu w zakresie wyrazów „w przypadku zagrożenia zdrowia lub życia zwierząt gospodarskich” także przekracza upoważnienie ustawowe i wprowadza

ograniczenie, którego kompetencje nie wynikają z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Ustawodawca w tym przepisie wprowadza obowiązek wskazania w programie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Treść normy prawnej zawartej w cytowanym przepisie nie budzi wątpliwości, że chodzi o każde zwierzę gospodarskie. W ocenie organu nadzoru, przy takim sformułowaniu ustawowym nie może być mowy, aby wolą ustawodawcy było zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym jedynie „w przypadku zagrożenia zdrowia lub życia zwierząt gospodarskich”. Należy bowiem zauważyć, że ustawodawca posługuje się pojęciem „zwierząt gospodarskich”, nie wprowadzając dla nich żadnych dodatkowych ograniczeń. Chodzi zatem o każde zwierzęta gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymagają umieszczenia w gospodarstwie rolnym z powodu szeregu różnych przyczyn (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 602/14).

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że utrata mocy obowiązującej uchwały Nr LII/426/2021 Rady Miejskiej w Uniejowie z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia: „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Uniejów na rok 2021” następuje z mocy prawa, po upływie roku, na który została podjęta. Rada nie była zatem upoważniona regulować kwestii utraty mocy obowiązującej powyższej uchwały, ponieważ zagadnienie to normuje wprost art. 11a ust. 1 ustawy. Regulacja § 3 uchwały jest zatem normatywnie zbędna.

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 LVIII/481/2022 Rady Miejskiej w Uniejowie z dnia 11 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Uniejów na rok 2022”, w sposób istotny narusza prawo tj. art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, a także art. 11 ust. 2 pkt 3, 6 i 7 ustawy o ochronie zwierząt.

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:
Burmistrz Miasta Uniejów