



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.350.2023

Łódź, 2 maja 2023 r.

Rada Gminy Nowa Brzeźnica

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 309/LVI/23 Rady Gminy Nowa Brzeźnica z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowa Brzeźnica w 2023 roku

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 marca 2023 r. Rada Gminy Nowa Brzeźnica podjęła uchwałę Nr 309/LVI/23 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowa Brzeźnica w 2023 roku. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Nowa Brzeźnica zawiadomienia z dnia 12 kwietnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.350.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 18 kwietnia 2023 r. znak: W.0711.21.2023 Wójt Gminy Nowa Brzeźnica poinformował, że przyjmuje argumentację organu nadzoru i zadeklarował zmianę przedmiotowej uchwały na najbliższej sesji Rady Gminy Nowa Brzeźnica.

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.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr 309/LVI/23 Rady Gminy Nowa Brzeźnica z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowa Brzeźnica w 2023 roku stanowił art. 11a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym

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 obowiązkowa i nie może zostać pominięta przez radę gminy. 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 obowiązkowych,

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 i zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowa Brzeźnica w 2023 roku, będący załącznikiem do uchwały Nr 309/LVI/23 Rady Gminy Nowa Brzeźnica z dnia 28 marca 2023 r., zwany dalej programem, zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

Regulacja § 7 pkt 2-3, 5-7 programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, w którym Rada Gminy postanowiła, że „sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie realizowane jest poprzez: 2) współpraca ze społecznymi opiekunami kotów wolno żyjących, którzy zapewniają opiekę zwierzętom poprzez dokarmianie oraz zapewnienie im wody; 3) prowadzenie dokarmiania kotów wolno żyjących z częstotliwością 1 raz w tygodniu w sposób niestwarzający uciążliwości dla mieszkańców, zachowując porządek i czystość miejsca dokarmiania; 5) zakup karmy i wydawanie jej społecznym opiekunom kotów wolno żyjących; 6) interwencyjne odławianie kotów wolno żyjących, sterylizację i wypuszczenie do środowiska po zakończeniu leczenia i okresie rekonwalescencji; 7) dokonywanie w uzasadnionych przypadkach usypiania ślepych miotów kotów wolno żyjących”. W ocenie organu nadzoru, takie określenie sposobu realizacji zadania w postaci opieki nad wolno żyjącymi kotami stwarza niebezpieczeństwo, że w sytuacji gdy nie doszłoby do współdziałania w realizacji tego zadania ze społecznymi opiekunami kotów wolno żyjących, to zadanie to nie zostanie zrealizowane w ogóle, gdyż

Rada wskazała wyłącznie na tę formę realizacji zadania (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 marca 2019 r., sygn. II SA/Bd 1351/18). Ponadto, regulacja powyższa nie obejmuje działań polegających na obserwacji i liczeniu populacji kotów wolno żyjących, nie reguluje kwestii dotyczącej rozdysponowania zakupionej karmy oraz zasad, terminów i miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących. W ocenie organu nadzoru program powinien zawierać informacje i wytyczne dla osób zainteresowanych, chcących zgłosić potrzebę objęcia opieką kotów wolno żyjących poprzez ich dokarmianie. Natomiast kwestionowane regulacje uchwały pozbawione są doniosłości normatywnej i stanowią w rzeczywistości jedynie postulat, który określa w sposób ogólny, nieprecyzyjny i niedookreślony zobowiązania społecznych opiekunów kotów wolno żyjących. Należy zwrócić uwagę na ugruntowane już orzecznictwo sądowe dotyczące opieki nad kotami wolno żyjącymi, zgodnie z którym brak uregulowania powyższych kwestii – nie pozwala na uznanie, że rada gminy wypełniła obowiązek nałożony na nią w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy (zob. wyrok NSA z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21 orzekł, że program nie może cechować się dużym stopniem ogólności, lecz powinien zawierać np. konkretne sposoby działania w zakresie miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt. Sąd ten podkreślił, że duża zmienność okoliczności, w tym populacji kotów wolno żyjących, miejsc ich legowisk, czy listy społecznych opiekunów dokarmiających koty wolno żyjące, uzasadnia coroczne weryfikowanie programu i dostosowywanie go do aktualnych warunków i potrzeb w tym obszarze działania gminy. W kwestii dotyczącej opieki nad kotami wolno żyjącymi wielokrotnie wypowiedział się już 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).

Opisane powyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa i powodują konieczność wyeliminowania w całości przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego.

Jednocześnie zauważyć należy, że postanowienia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowa Brzeźnica w 2023 roku, stanowiącego załącznik do uchwały Nr 309/LVI/23 Rady Gminy Nowa Brzeźnica z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowa Brzeźnica w 2023 roku, zawierają również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 8 ust. 4 programu Rada postanowiła, że „wyłapywanie bezdomnych zwierząt będzie prowadzone wyłącznie przy użyciu specjalistycznego sprzętu przeznaczonego do wyłapywania zwierząt, który nie stwarza zagrożenia dla życia i zdrowia zwierząt, a także nie będzie zadawał im cierpienia (rękawice, siatka do wyłapywania zwierząt, chwytak automatyczny na psy, klatka do przewozu psów, klatka do przewozu małych psów)”. W ocenie organu nadzoru regulacja powyższa w zakresie wyrazów „rękawice, siatka do wyłapywania zwierząt, chwytak automatyczny na psy, klatka do przewozu psów, klatka do przewozu małych psów” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy. Zasady i warunki wyłapywania bezdomnych zwierząt zostały określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. Nr 116, poz. 753).

Regulacja § 12 programu w zakresie wyrazów „oraz zwierzętom bezdomnym” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Stosownie do tego przepisu Rada zobowiązana jest do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Podkreślić należy, że ten rodzaj opieki weterynaryjnej dotyczy wszystkich zwierząt, co potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1503/17. W wypadkach drogowych mogą brać zatem udział np. zwierzęta domowe, zwierzęta gospodarskie, ale również zwierzęta dzikie. Biorąc pod uwagę powyższe należy podkreślić, że wynikający z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt dotyczy wszystkich zwierząt (nie tylko np. bezdomnych).

Podobnie regulacja § 14 ust. 3 programu Rada przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy, w którym Rada postanowiła, że „należy liczyć się także z tym, że nawet już po przyjęciu psa mogą zechcieć skontrolować, jak zwierzę czuje się w nowym miejscu”. W ocenie organu nadzoru postanowienia powyższe nie mieszczą się w ramach upoważnienia ustawowego określonego w art. 11a ust. 1, 2 pkt 5 ustawy, ponieważ dotyczą kwestii, które mogą ewentualnie zostać zawarte w umowie cywilnoprawnej pomiędzy schroniskiem, a adoptującym bezdomne zwierzę. Nie można bowiem skutecznie zobowiązać do czegokolwiek potencjalnego adoptującego bezdomne zwierzę ze schroniska w akcie prawa miejscowego. Regulacja ta może wynikać jedynie z umowy cywilnoprawnej, czyli sytuacji gdy zachodzi równość podmiotów podpisujących umowę.

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.

Reasumując, uchwała Nr 309/LVI/23 Rady Gminy Nowa Brzeźnica z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowa Brzeźnica w 2023 roku, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 11a ust. 2 pkt 3, 5 i 8 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

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Wójt Gminy Nowa Brzeźnica