



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.386.2021

Łódź, 6 maja 2021 r.

Rada Gminy Ładzice

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 XL/206/21 Rady Gminy Ładzice z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ładzice w 2021 roku”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2021 r. Rada Gminy Ładzice podjęła uchwałę nr XL/206/21 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ładzice w 2021 roku”. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 8 kwietnia 2021 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Ładzice zawiadomienia z dnia 26 kwietnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.386.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia. W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 29 kwietnia 2021 r. znak: ZPP.6140.3.2021 Przewodniczący Rady Gminy Ładzice poinformował, że uwagi organu nadzoru uznane zostały za zasadne i na sesji Rady Gminy w maju lub na początku czerwca planowane jest dokonanie zmiany załącznika do przedmiotowej uchwały.

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

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.

stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

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 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 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 – 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 Ładzice (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały nr XL/206/21 Rady Gminy Ładzice z dnia 30 marca 2021 r., zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

Analiza treści omawianego programu prowadzi do wniosku, że Rada Gminy Ładzice nie dopełniła obowiązku wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym zobowiązana jest do objęcia programem – opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Z brzmienia powyższego przepisu wynika, że kwestia ta została zaliczona do obligatoryjnych elementów uchwały. Co więcej, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy uchwalany jest na jeden rok, w konsekwencji więc musi być dostosowany do warunków i okoliczności występujących oraz przewidywanych w danym roku. W ocenie organu nadzoru, omawiany program nie reguluje kwestii opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania, ponieważ nie wskazuje sposobu działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, nie określa kto się będzie zajmował tą opieką, nie ustala częstotliwości dokarmiania kotów oraz zasad zakupu karmy. W programie nie wskazano również organizacji pozarządowych i osób prywatnych, które mają się zajmować dokarmianiem zwierząt i których pracę koordynowałby wyznaczony pracownik gminy. Brak powyższych informacji w programie oznacza, że Rada nie wypełniła delegacji określonej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy (zob. wyrok NSA z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18; wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 967/19).

Wskazane wyżej uchybienie stanowi istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, że Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ładzice, będący załącznikiem do

uchwały nr XL/206/21, zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 1 ust. 1 pkt 8 i 9 programu Rada wprowadziła słowniczek, wyjaśniając znaczenie takich pojęć jak: „koty wolno żyjące” oraz „zwierzęta bezdomne” podczas, gdy definicje te zostały określone w art. 4 ustawy. Zgodnie z treścią § 118 w związku § 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), w akcie wykonawczym nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Treść takich powtórzeń nie prowadzi do poprawy świadomości prawnej adresatów aktu miejscowego, może być natomiast odbierana przez nich jako wyłączny rezultat prawodawstwa organu jednostki samorządu terytorialnego (por. wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Go 238/10 i z dnia 22 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Go 56/12). Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 listopada 2012 r., sygn. akt II FSK 1755/12: „Powtórzenie w uchwale rady gminy przepisu ustawy powoduje przeniesienie materii ustawowej do aktu prawnego niższego rzędu i narusza istotę tego aktu (por. Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia, praca zbiorowa pod red. J. Warylewskiego, Warszawa 2003, s.409).”

W § 2 pkt 4 programu Rada postanowiła, że celem programu jest zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem bezdomnych zwierząt. W § 7 pkt 8 postanowiono, że Gmina Ładzice ma zawartą umowę z lekarzem weterynarii, zapewniającym całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem bezdomnych zwierząt, natomiast w § 10 pkt 2 tiret pierwsze programu, wskazano kwotę przeznaczoną na całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt bezdomnych. Powyższe zapisy w zakresie wyrazu „bezdomnych” przekraczają granice upoważnienia ustawowego i wprowadzają ograniczenie, którego kompetencja nie wynika z treści art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Przywołany przepis stanowi zobowiązanie dla rady gminy do zapewnienia w programie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – nie przewidując w tym zakresie żadnych ograniczeń. Wobec tego wprowadzone przez Radę w § 2 pkt 4, § 7 pkt 8 oraz § 10 pkt 2 tiret pierwsze 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).

Rada Gminy Ładzice w § 3 pkt 1 programu postanowiła, że zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom realizowane będzie poprzez zapewnienie miejsca w schronisku dla

bezdomnych psów. Podobnie w § 3 pkt 3 programu wskazano, że opieka lekarsko-weterynaryjna, schronienie, wyżywienie itp. zapewnione zostaną jedynie bezdomnym psom. Regulacje takie przekraczają zakres upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym program obejmuje zapewnienie miejsca w schronisku dla zwierząt – bezdomnym zwierzętom (nie tylko psom). Wobec powyższego wprowadzenie przez Radę ograniczenia w zakresie zapewnienia miejsca w schronisku, wyżywienia, opieki weterynaryjnej itp. wyłącznie bezdomnym psom, z pominięciem innych bezdomnych zwierząt, nie jest zgodne z wolą ustawodawcy.

Nie mieści się w granicach upoważnienia wskazanego w art. 11a ustawy zapis § 7 pkt 10 programu, informujący o zawartej umowie z zakładem utylizacji zwierząt w zakresie odbioru zwłok zwierząt bezpieczeństwa zabitych w następstwie kolizji drogowych, padłych lub uspionych oraz ubocznych produktów zwierzęcych. Przepis ten stanowi, że 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. Jak wskazano wyżej, organ gminy nie jest upoważniony do regulowania tego, co zostało już uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Istotnie narusza prawo § 8 pkt 1, 2 i 3 programu, w zakresie dotyczącym usypiania ślepych miotów zwierząt posiadających właściciela. Przepis art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy stanowi, że elementem obligatoryjnym programu jest usypianie ślepych miotów. W zakresie tego przepisu wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 3967/19, w którym orzekł: „Wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt zadanie, polegające na usypianiu ślepych miotów, dotyczy zwierząt bezdomnych i z treści przepisów ustawy o ochronie zwierząt nie można wyinterpretować rozszerzenia obowiązku gminy w zakresie finansowania takich zabiegów także o zwierzęta mające właściciela lub opiekuna.”. W związku z powyższym, § 8 pkt 1, 2 i 3 programu należy uznać za regulacje przekraczające zakres upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Jednocześnie należy podkreślić, że zgodnie z brzmieniem art. 11 ust. 1 ustawy zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Program powinien odnosić się zatem do zwierząt

wolno żyjących i umieszczonych w schronisku. Fakultatywnie mogą zostać w programie zamieszczone regulacje dotyczące planu znakowania zwierząt w gminie (o którym mowa w art. 11a ust. 3 ustawy) oraz planu sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3a ustawy). Brak jest jednakże ustawowego upoważnienia do realizacji przez gminę zadania polegającego na usypianiu ślepych miotów w stosunku do zwierząt posiadających właściciela lub opiekuna.

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 XL/206/21 Rady Gminy Ładzice z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ładzice w 2021 roku”, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, a także art. 11a, art. 11a ust. 2 pkt 1, 6 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

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:
Wójt Gminy Ładzice