



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.336.2021

Łódź, 30 kwietnia 2021 r.

Rada Gminy Cielądz

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

- § 7 ust. 1 w zakresie wyrazu „bezdomych”,
- § 7 ust. 2 w zakresie wyrazu „bezdomyści”,
- § 7 ust. 3 w zakresie wyrazu „bezdomych”,
- § 8 pkt 3,
- § 10 ust. 2 pkt 6,
- § 10 ust. 3 pkt 2 w zakresie zapisu „6,”

załącznika do uchwały nr XXI/158/21 Rady Gminy Cielądz z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Cielądz w 2021 roku oraz załącznika nr 4 do Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Cielądz w 2021 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2021 r. Rada Gminy Cielądz podjęła uchwałę nr XXI/158/21 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Cielądz w 2021 roku. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 1 kwietnia 2021 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Cielądz zawiadomienia

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.

z dnia 13 kwietnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.336.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia. W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 16 kwietnia 2021 r. znak: BR.0711.2.4.2021 Sekretarz Gminy poinformował, że Gmina uznaje uwagi organu nadzoru wskazane w zawiadomieniu za zasadne i zapewnia, że na najbliższej sesji Rady Gminy Cielądz przedmiotowa uchwała zostanie skorygowana.

Mimo powyższego oświadczenia 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 niezgodnych z prawem zapisów przedmiotowej 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 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. 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 uzyskanego upoważnienia. Organ nie jest upoważniony do regulowania tego, co zostało już uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (np. 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 Cielądz w 2021 roku (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały nr XXI/158/21 Rady Gminy Cielądz z dnia 26 marca 2021 r., zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

W § 7 ust. 1 programu Rada Gminy Cielądz postanowiła, że w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem bezdomnych zwierząt, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej realizowane będzie przez gminę poprzez zlecenie tego zadania lekarzowi weterynarii, z którym gmina podpisała umowę. W § 7 ust. 3 programu postanowiono natomiast, że gmina finansuje 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. Wskazany 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 § 7 ust. 1 i 3 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).

Granice upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, przekracza również § 7 ust. 2 programu w zakresie wyrazu „bezdomności”. Jak wyjaśniono wyżej, art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy zobowiązuje radę gminy do wskazania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jako elementu obligatoryjnego –

podmiotu zapewniającego całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Działania określone w § 7 ust. 2 programu, realizowane przy współpracy z lekarzem weterynarii, polegające na ocenie stanu zdrowia na miejscu zdarzenia, podjęciu decyzji o celowości leczenia itp. dotyczą pomocy oraz opieki udzielanej przez lekarza weterynarii wszystkim zwierzętom, z udziałem których doszło do zdarzenia drogowego. Nie są to zatem działania dotyczące „bezdomności” zwierząt, jak postanowiono w § 7 ust. 2 programu.

Nie mieści się w granicach upoważnienia wskazanego w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy zapis § 8 pkt 3 programu, w którym Rada Gminy Cielądz postanowiła, że ograniczenie populacji bezdomnych zwierząt realizowane będzie poprzez usypianie ślepych miotów zwierząt właścicielskich. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 3967/19: „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.” Podkreślić należy, że zgodnie z brzmieniem art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, 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 nim zamieszczone regulacje dotyczące planu znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3) oraz planu sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3a). Brak jest natomiast upoważnienia ustawowego do realizacji przez gminę zadania polegającego na usypianiu ślepych miotów w stosunku do zwierząt posiadających właściciela lub opiekuna.

W związku z powyższym, za przekraczające zakres upoważnienia ustawowego uznać należy również: § 10 ust. 2 pkt 6, § 10 ust. 3 pkt 2 w zakresie zapisu „6,” oraz załącznik nr 4 do programu.

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 § 7 ust. 1 i 3 w zakresie wyrazów „bezdomnych”, § 7 ust. 2 w zakresie wyrazu „bezdomności”, § 8 pkt 3, § 10 ust. 2 pkt 6, § 10 ust. 3 pkt 2 w zakresie zapisu „6,” oraz załącznik nr 4 Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Cielądz w 2021 roku, stanowiącego

załącznik do uchwały nr XXI/158/21 Rady Gminy Cielądz z dnia 26 marca 2021 r., w istotny sposób naruszają prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 6 i 8 ustawy o ochronie zwierząt – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanym zakresie.

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 Cielądz