



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 15 kwietnia 2022 r.

Poz. 2089

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.387.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 12 kwietnia 2022 r.

Rada Miejska w Lutomiersku

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 XLIV/351/22 Rady Miejskiej w Lutomiersku z dnia 7 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lutomiersk w 2022 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 marca 2022 r. Rada Miejska w Lutomiersku podjęła uchwałę Nr XLIV/351/22 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lutomiersk w 2022 roku. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 14 marca 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Lutomiersku zawiadomienia z dnia 30 marca 2022 r. znak: PNIK-I.4131.387.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 4 kwietnia 2022 r. znak: OS.0711.31.2022 Przewodniczący Rady Miejskiej w Lutomiersku poinformował, że projekt omawianej uchwały został przekazany do zaopiniowania Powiatowemu Lekarzowi Weterynarii w Pabianicach, Towarzystwu Opieki nad Zwierzętami w Łodzi oraz zarządom obwodów łowieckich, działających na obszarze Gminy, które wydały opinię pozytywną o projekcie. Informacja ta została zawarta w uzasadnieniu do projektu przedmiotowej uchwały. Jednocześnie Przewodniczący Rady Miejskiej przekazał, że uchwała w sprawie zmiany programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zostanie podjęta zgodnie z uwagami zawartymi w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania.

Mimo powyższego, 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.

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 2022 r. poz. 572), 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, 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 przez radę gminy pominięta. 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 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. 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, Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lutomiersk na rok 2022 (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr XLIV/351/22 Rady Miejskiej w Lutomiersku z dnia 7 marca 2022 r., zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

W § 15 programu Rada wskazała sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu w roku 2022. Analiza treści tego paragrafu prowadzi do wniosku, że kwestia ustalenia wysokości środków finansowych związanych z realizacją programu oraz sposobu wydatkowania tych środków (do czego zobowiązuje ustawa w art. 11a ust. 5), nie została przez Radę uregulowana w sposób wyczerpujący. Zapis § 15 programu nie wskazuje wielkości środków finansowych na takie obowiązkowe zadania jak: odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkowa sterylizacja lub kastracja zwierząt w schronisku dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz usypianie ślepych miotów. W § 15 pkt 4 programu Rada wskazała natomiast jedną, łączną kwotę 1.000,00 zł na inne wydatki (zakup karmy, sprawowanie opieki nad bezdomnymi kotami, itp.), co również należy uznać za nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej. Pominięcie ustalenia i wskazania kwot na realizację ww. zadań oznacza, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej, a program nie reguluje w sposób wystarczający materii przekazanej do unormowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W art. 11a ust. 5 ustawa nakłada na radę gminy obowiązek wskazania w programie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Użyte w tym przepisie przez ustawodawcę określenie "sposób wydatkowania środków finansowych", oznacza wymóg przedstawienia w uchwale dotyczącej programu zapobiegania bezdomności zwierząt, jako elementu obowiązkowego, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. W wyroku z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20 Naczelny Sąd Administracyjny orzekł: „Nie ulega wątpliwości, że wskazany przepis bezwzględnie wymaga, by rada gminy w sposób szczegółowy i wyczerpujący określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków poprzez egemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu

oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań”. Następnie WSA w Łodzi w wyroku z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21 postanowił, że czym innym jest wskazanie sposobów realizacji celów programu, a czym innym konkretne i jednoznaczne ustalenie w ramach przewidzianych środków sposobów ich wydatkowania, które z oczywistych względów powinny być zgodne z celami i przyjętymi założeniami programu. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Zatem tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych, przeznaczonych na realizację programu, z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami. W wyroku z dnia 1 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 110/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie orzekł natomiast, że „O ile zgodzić się należy z organem, że precyzyjne określenie w ramach Programu wysokości środków przeznaczanych na poszczególne cele może być trudne, to jednak szacunkowe przypisanie wartości na realizację konkretnych zadań wynikających z Programu oraz ewentualnej rezerwy i tym samym dookreślenie sposobu wydatkowania środków nie powinno nastęrczać nadmiernej trudności. Nie sposób bowiem przyjąć, że przy określaniu całkowitej rocznej wysokości środków finansowych na realizację zadań wynikających z Programu Rada nie analizowała poszczególnych danych składowych i wskazała kwotę 30.000 zł bez uwzględnienia dotychczasowego doświadczenia przy realizacji konkretnych zadań i wartości usług lub towarów dla każdego z celów Programem przewidzianych.” Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, zapis § 15 programu nie wypełnia delegacji zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, a wskazane uchybienie stanowi samodzielną podstawą do stwierdzenia nieważności w całości uchwały przyjmującej program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, co potwierdził np. WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 604/21.

Zapisy § 3 pkt 4 i 5 programu nie wypełniają delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 ustawy. W § 3 pkt 4 programu Rada postanowiła, że wykonawcami programu są organizacje społeczne, których statutowym celem jest przeciwdziałanie bezdomności zwierząt we współpracy z organami Gminy Lutomiersk, natomiast w § 3 pkt 5 programu, że wykonawcami są też inne jednostki zajmujące się statutowo bezdomnością zwierząt. Wskazane regulacje nie wskazują, o które konkretnie organizacje społeczne i inne jednostki zajmujące się statutowo bezdomnością zwierząt chodzi. Podkreślić trzeba, że krótki (roczny) okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność jednoznacznego określenia wszystkich podmiotów, przy pomocy których gmina będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią zadania. W wyroku z dnia 6 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 547/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi orzekł, że nie jest wystarczające wskazanie, że zadania określone w programie mogą być także realizowane przy udziale organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt – bez konkretnego wskazania tych organizacji. Obowiązkiem Rady jest zatem określenie w programie konkretnej organizacji społecznej lub innej jednostki działającej w celu zapobieganiu bezdomności zwierząt, poprzez podanie jej nazwy i adresu. Powyższa uwaga organu nadzoru odnosi się również do następujących zapisów programu: § 4 ust. 2 i 3, § 5 ust. 2, § 8 ust. 1, § 9 ust. 1 pkt 1 i 2, § 10 ust. 2 oraz § 13 ust. 2 pkt 3.

Rada w § 4 ust. 2 programu postanowiła, że w uzasadnionych przypadkach i sytuacjach losowych istnieje możliwość wskazania innego schroniska dla zwierząt, niż określone w § 3 pkt 2 programu. Zapis powyższy nie wypełnia delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy, ponieważ nie konkretyzuje, które inne schronisko może być wskazane w powyższej sytuacji (nie zawiera nazwy oraz adresu tego schroniska). W wyroku z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18 Naczelny Sąd Administracyjny orzekł: „W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na „wykonawczy”, konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i stąd też taki charakter programu nie będzie zachowany jeśli nie zostaną w nim wskazane konkretne podmioty realizujące te zadania. Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia realizację zadań wynikających z programu (por. wyrok NSA z dnia 27 października 2011., sygn. akt II OSK 1667/11)”.

Regulacje § 5 ust. 1 pkt 1-3 programu nie wypełniają delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi uregulowane jest w sposób zbyt ogólny. Zapisy te nie wskazują konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, obserwacji i liczenia populacji, nie zawierają listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt, nie regulują też kwestii dotyczącej rozdysponowania zakupionej karmy oraz zasad, terminów i miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się z niego dowiedzieć: kto na

terenem gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne, czy też kto jest podmiotem odpowiadającym za opiekę nad kotami wolno żyjącymi i ich dokarmianie. Charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi wymaga zatem, aby wszelkie umowy i ustalenia dotyczące wykonywanych przez Gminę zadań związanych z programem, były zawarte przed uchwaleniem programu przez radę gminy. Zadaniem Rady jest zatem szczegółowe uregulowanie w programie kwestii dotyczącej opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Należy też zwrócić uwagę na orzecznictwo sądowe dotyczące opieki nad kotami wolno żyjącymi, zgodnie z którym brak wskazania konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, czy też brak listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt – 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 natomiast, że program nie może cechować się dużym stopniem ogólności, lecz powinien zawierać konkretne sposoby działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, listę społecznych opiekunów oraz 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.

Nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy – regulacja § 7 ust. 6 programu. Rada postanowiła w nim, że wyłapane (odłowione) zwierzęta domowe mogą być przewożone do miejsca czasowego przetrzymywania bezdomnych zwierząt, zaakceptowanego przez właściwego miejscowo Powiatowego Lekarza Weterynarii, w którym zwierzęta przebywają do czasu odnalezienia dotychczasowego właściciela, oddania do adopcji lub do czasu ich odbioru przez schronisko. Zapis tej treści nie wypełnia delegacji, ponieważ nie zawiera szczegółowych informacji tj. nazwy i adresu miejsca przewidzianego do czasowego przetrzymywania odłowionych zwierząt bezdomnych. W ocenie organu nadzoru, krótki okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi całkowicie uzasadnia konieczność jednoznacznego nazwania podmiotów, z pomocą których gmina będzie realizowała program w ciągu najbliższego roku. Jednocześnie zauważyć należy, że § 7 ust. 6 programu nie wskazuje okresu, na jaki zwierzęta bezdomne trafią do miejsca czasowego przetrzymywania. Żaden przepis ustawy o ochronie zwierząt nie zezwala na przetrzymywanie wyłapanych (odłowionych) zwierząt bezdomnych bezterminowo w miejscu tymczasowego przetrzymywania, co potwierdził WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 21 września 2017 r., sygn. akt II SA/Go 721/17.

Charakter i czas obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi wymagają precyzyjnego określenia wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji jego zadań, co powoduje, że zapis § 7 ust. 7 programu także nie wypełnia delegacji określonej w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy. Rada we wskazanym paragrafie nie sprecyzowała, do jakich konkretnie jednostek rehabilitacyjno-adopcyjnych oraz gabinetów weterynaryjnych mogą zostać przewiezione odłowione zwierzęta bezdomne, w celu przejścia kwarantanny oraz ewentualnego leczenia. Jak to zostało wyżej opisane, aby można było uznać, że Rada prawidłowo zrealizowała delegację ustawową, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt prawidłowo musi zawierać informacje jasne i konkretne. Powierzchnowe i wybiórcze uregulowanie poszczególnych części programu niweczy podstawowy cel, dla którego program jest uchwalany, a więc ustalenia pewnych kierunków i sposobu wykonywania zadania własnego gminy jakim jest zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie na terenie gminy (art. 11 ust. 1 ustawy).

W § 8 ust. 4 programu Rada postanowiła, że mieszkańiec gminy i jednocześnie posiadacz większej ilości suczek może być objęty pomocą gminy w zakresie ich sterylizacji także w innym miejscu niż schronisko. Regulacja tej treści nie stanowi prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 3a ustawy. Stosownie do ww. przepisu rada gminy może objąć programem plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają. Omawiany § 8 ust. 4 programu nie precyzuje, na czym polegać będzie pomoc gminy w związku z zabiegami sterylizacji suk właścicielskich, a także nie informuje, w jakim innym (poza schroniskiem) miejscu mogą być wykonywane te zabiegi. Brak wskazania np. nazwy i adresu gabinetu weterynaryjnego, z usług którego korzystać mogą właściciele zwierząt stanowi o niewypełnieniu delegacji ustawowej.

Rada Miejska w Lutomiersku w § 13 ust. 2 pkt 2 programu postanowiła, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt świadczyć będą najbliższe kliniki weterynaryjne, czynne całą dobę – który to zapis nie wypełnia delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a

ust. 2 pkt 8 ustawy. Rada nie określiła jednoznacznie, które kliniki weterynaryjne świadczyć będą pomoc w takich przypadkach. Brak oznaczenia tych podmiotów (nie podanie ich nazwy, adresu) stanowi o niewłaściwym wypełnieniu delegacji płynącej z ustawy. Jak to opisano powyżej, krótki okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność jednoznacznego wskazania wszystkich podmiotów, przy których pomocy gmina będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią zadania.

W § 14 ust. 3 programu Rada postanowiła, że znakowanie psów właścicielskich na koszt gminy, jako proces kilkuletni, będzie przeprowadzane według odrębnych ustaleń. Przywołany zapis nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 3 ustawy, ponieważ nie zawiera żadnych informacji precyzujących, na czym ten plan będzie polegał i jak będzie realizowany. Zgodnie z treścią ww. przepisu, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie. Pomimo wyraźnego upoważnienia ustawodawcy do włączenia do programu planu w sprawie znakowania zwierząt właścicielskich, Rada jedynie zasygnalizowała, że gmina taki plan będzie realizowała, ale zostanie on przeprowadzony według odrębnych ustaleń. W związku z powyższym zapis § 14 ust. 3 programu nie wypełnia delegacji ustawowej, gdyż program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jest jedynym miejscem do uregulowania kwestii przeprowadzenia w gminie znakowania zwierząt.

Opisane powyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa i powodują konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, że Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lutomiersk na rok 2022, będący załącznikiem do uchwały Nr XLIV/351/22 Rady Miejskiej w Lutomiersku z dnia 7 marca 2022 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 4 ust. 2 programu Rada postanowiła, że w uzasadnionych przypadkach i sytuacjach losowych istnieje możliwość wskazania innego schroniska dla zwierząt, innej jednostki zajmującej się statutowo bezdomnością zwierząt w drodze współdziałania w formach przyjętych przez prawo. Zapis taki przekracza granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy, gdyż nie informuje, o jakie uzasadnione przypadki i sytuacje losowe chodzi. Jednocześnie zapis ten w zakresie wyrazów „w uzasadnionych przypadkach i sytuacjach losowych”, narusza Zasady techniki prawodawczej. Stosownie do § 6 w związku z § 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), przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Wobec powyższego, przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Powyższa uwaga (w zakresie naruszenia Zasad techniki prawodawczej) odnosi się również do regulacji zawartej w § 12 programu. Postanowiono w nim, że w uzasadnionych przypadkach i sytuacjach losowych istnieje możliwość wskazania dodatkowego lub innego gospodarstwa rolnego, który to zapis nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy.

Rada w § 4 ust. 3 pkt 6 programu postanowiła, że wskazane w programie schronisko dla zwierząt zapewnia utrzymanie zwierząt do czasu ich adopcji, przekazania, śmierci lub uśpienia w przypadkach określonych odrębnymi przepisami. Wskazany zapis w zakresie wyrazów „w przypadkach określonych odrębnymi przepisami” przekracza zakres kompetencji określony w art. 11a ust. 2 ustawy i jednocześnie narusza obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, wobec których jest hierarchicznie niższy, ponieważ tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Zasada powyższa wynika z treści § 4 ust. 3 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej.

Nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego zapis § 7 ust. 4 programu, w którym postanowiono, że wyłapywanie (odławianie) bezdomnych zwierząt powierza się wskazanemu w programie schronisku dla zwierząt, a w uzasadnionych przypadkach innemu podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą w tym

zakresie. Zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 ustawy, zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. W art. 11a ust. 4 ustawy postanowiono, że realizację zadań wskazanych w ust. 2 pkt 3-6, zatem m.in. odławianie bezdomnych zwierząt – gmina może powierzyć podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że realizacja zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona tylko i wyłącznie podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. W pozostałym zakresie, tj. jeśli chodzi o zadania wskazane w pkt 1, 2 oraz 7 i 8, gmina może powierzyć ich realizację także innym podmiotom – niż te, które prowadzą schronisko dla zwierząt. Brzmienie przepisu art. 11a ust. 4 ustawy wyklucza zatem możliwość powierzenia przez gminę realizacji zadania odławiania bezdomnych zwierząt innemu podmiotowi niż schronisko. W związku z tym, zapis § 7 ust. 4 programu w zakresie wyrazów „a w uzasadnionych przypadkach innemu podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą w tym zakresie”, przekracza granice upoważnienia ustawowego z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy, co potwierdza np. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 października 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 857/18.

W § 8 ust. 4 programu, w którym postanowiono o objęciu mieszkańców gminy i jednocześnie posiadaczy większej ilości suczek, pomocą gminy w zakresie ich sterylizacji – Rada przekroczyła zakres kompetencji określony w art. 11a ust. 3a ustawy. Zauważyć należy, że omawiany zapis dotyczy planu, o którym stanowi treść art. 11a ust. 3a ustawy, winien zatem stanowić odrębny rozdział programu, a nie stanowić części rozdziału 6 programu. Rozdział 6 poświęcony jest bowiem obligatoryjnej sterylizacji lub kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt – zatem wykonaniu zadanie obligatoryjnego programu. Dodatkowo zapis § 8 ust. 4 programu przekracza granice upoważnienia ustawowego i narusza Zasady techniki prawodawczej w zakresie wyrazów „większej ilości suczek”. Jak to już zostało zaznaczone, przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Rada w § 9 ust. 2 programu postanowiła, że gmina może przekazać do adopcji zwierzęta bezdomne osobom, które wyrażą zgodę na adopcję i które nie były karane za naruszenia przepisów ustawy o ochronie zwierząt. Omawiany zapis w zakresie wyrazów „i które nie były karane za naruszenia przepisów ustawy o ochronie zwierząt”, przekracza granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 11a ust. 2 ustawy. Kwestie karalności za naruszenia jakichkolwiek przepisów nie stanowią bowiem przedmiotu regulacji w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Rada nie jest upoważniona do regulowania jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w ustawie, ani do wychodzenia poza zakres przyznanego jej upoważnienia ustawowego.

Przekracza granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 11a ust. 2 ustawy zapis § 10 ust. 1 programu, w zakresie wyrazów „zgodnie z ustawą o ochronie zwierząt”. Rada w § 10 ust. 1 programu postanowiła, że w celu przeciwdziałania bezdomności zwierząt dopuszcza się usypianie ślepych miotów, zgodnie z ustawą o ochronie zwierząt. Zapis w tej części narusza również obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa, ponieważ przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, wobec których jest hierarchicznie niższy.

W § 13 ust. 2 pkt 1 programu postanowiono, że w sytuacjach wyjątkowych pomocy zwierzętom może udzielić schronisko dla zwierząt, poprzez zapewnienie pomocy i opieki lekarza weterynarii zwierzętom, które uległy potrąceniu lub innemu zdarzeniu drogowemu. Regulacja ta wykracza poza zakres kompetencji wskazany w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy i jednocześnie narusza art. 11a ust. 4 ustawy. Ustawodawca w art. 11a ust. 4 ustawy postanowił, że powierzone podmiotowi prowadzącemu schronisko mogą być wyłącznie zadania opisane w art. 11a ust. 2 pkt 3-6 ustawy. Zadanie dotyczące zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt zostało opisane jako pkt 8 w art. 11a ust. 2 ustawy. Ustawodawca nie przewidział zatem możliwości powierzenia schronisku zadania zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, co oznacza, że Rada nie może powierzyć tego zadania schronisku.

Dodatkowo, w ocenie organu nadzoru utrata mocy obowiązującej uchwały Nr XXXV/268/21 z dnia 16 marca 2021 r., następuje z mocy prawa, po upływie roku, na który została podjęta. Rada nie była zatem władna regulować kwestii utraty mocy obowiązującej powyższej uchwały, ponieważ zagadnienie to reguluje wprost art. 11a ust. 1 ustawy. Regulacja § 3 omawianej 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.

Reasumując, uchwała Nr XLIV/351/22 Rady Miejskiej w Lutomiersku z dnia 7 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lutomiersk w 2022 roku., w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 5, art. 11a ust. 2 pkt 1, 2, 3 i 8, art. 11a ust. 3 i 3a ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 11a ust. 2, art. 11a ust. 2 pkt 1, 3 i 8 oraz art. 11a ust. 3a 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 i Gminy
Lutomiersk