



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 8 maja 2025 r.

Poz. 5017

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.315.2025 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 7 maja 2025 r.

Rada Miejska w Uniejowie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/124/2025 Rady Miejskiej w Uniejowie z dnia 3 kwietnia 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Uniejów na rok 2025”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 kwietnia 2025 r. Rada Miejska w Uniejowie podjęła uchwałę Nr XVI/124/2025 w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Uniejów na rok 2025". Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 kwietnia 2025 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Uniejowie zawiadomienia z dnia 17 kwietnia 2025 r. znak: PNIK-I.4131.315.2025, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, Burmistrz Miasta Uniejów złożył w piśmie z dnia 25 kwietnia 2025 r. znak: OŚ-I.6140.2.5.2025 (wpływ do tut. Urzędu 28 kwietnia 2025 r.) wyjaśnienie, że pismem z dnia 25 kwietnia 2025 r. projekt „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Uniejów na rok 2025” został przekazany do zaopiniowania podmiotom wskazanym w art. 11a ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580) dalej jako ustawa. Natomiast, co do zastrzeżeń organu nadzoru do treści § 12 ust. 2 Programu, dotyczącego opieki nad kotami wolno żyjącymi Burmistrz Miasta Uniejów wyjaśnień nie udzielił.

Organ nadzoru nie uwzględnił powyższych wyjaśnień i 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 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.), 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 obligatoryjna 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 obligatoryjnych, 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, Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Uniejów (zwany dalej Programem), będący załącznikiem do uchwały Nr XVI/124/2025 Rady Miejskiej w Uniejowie z dnia 3 kwietnia 2025 r., zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

Regulacja § 12 ust. 2 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Rada Miejska w Uniejowie w § 12 ust. 2 Programu postanowiła, że „opieka nad wolno żyjącymi kotami na terenie Gminy Uniejów realizowana będzie poprzez: 1) usypianie ślepych miotów; 2) w przypadku odłowienia kota z terenu gminy poddany zostanie on sterylizacji bądź kastracji, a następnie odwieziony do miejsca, w którym został znaleziony lub do schroniska w celu znalezienia mu rodziny adopcyjnej; 3) dokarmianie w okresach, gdy samodzielne zdobycie pokarmu przez zwierzęta, ze względu na niekorzystne warunki atmosferyczne (zima) będzie trudne; 4) dokarmianie kotów będzie prowadzone na terenie ich przebywania oraz za zgodą i w porozumieniu z właścicielem lub zarządcą terenu; 5) finansowanie odrobaczania, zwalczania pasożytów zewnętrznych, kastracji i sterylizacji, znakowania oraz wybranych szczepień wolno żyjących kotów”. Regulacja powyższa nie wskazuje konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, obserwacji i liczenia populacji, nie reguluje kwestii dotyczącej zakupu i rozdysponowania zakupionej karmy społecznym opiekunom kotów wolno żyjących. Na konieczność szczegółowego uregulowania powyższych kwestii zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18.

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 konkretne sposoby działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, listę społecznych 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).

Poza wyżej opisanym naruszeniem prawa jakim dotknięty jest "Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Uniejów na rok 2025", należy zwrócić również uwagę na naruszenie procedury, której rada dopuściła się podczas uchwalania ocenianej uchwały, poprzez zaniechania 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 bezdomności 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. Zatem pomimo oświadczenia Burmistrza Miasta Uniejów, w zakresie przekazania projektu Programu do zaopiniowania podmiotom wskazanym w art. 11a ust. 7 ustawy, organ nadzoru ustalił, że postępowanie to dotyczy kolejnej uchwały w sprawie przyjęcia projektu "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Uniejów na rok 2025". Natomiast projekt Programu, który stanowi załącznik do uchwały Nr XVI/124/2025 Rady Miejskiej w Uniejowie z dnia 3 kwietnia 2025 r. nie został przekazany do zaopiniowania organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy. Organ nadzoru wskazuje, że obowiązek zachowania trybu postępowania, w tym zasięgnięcia opinii wszystkich uprawnionych podmiotów dotyczy każdego projektu programu przed podjęciem uchwały. Przytoczony wyżej art. 11a ust. 7 ustawy wprowadza bezwzględny obowiązek zasięgnięcia przez organ gminy opinii uprawnionych podmiotów odnośnie projektu programu właśnie przed podjęciem uchwały, nie wprowadzając żadnych wyłączeń od tego wymogu. Ustawa nie przewiduje zatem możliwości odstąpienia przez organ gminy od zachowania wymogu zasięgnięcia opinii, o której mowa w art. 11a ust. 7 ustawy.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że naruszenie procedury przy podejmowaniu omawianej uchwały stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

Reasumując, uchwała Nr XVI/124/2025 Rady Miejskiej w Uniejowie z dnia 3 kwietnia 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Uniejów na rok 2025”, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 2 oraz art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Burmistrz Miasta Uniejów