



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.370.2022

Łódź, 8 kwietnia 2022 r.

Rada Miejska w Sieradzu

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 LX/394/2022 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Miasto Sieradz na rok 2022”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 marca 2022 r. Rada Miejska w Sieradzu podjęła uchwałę Nr LX/394/2022 w sprawie przyjęcia „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Miasto Sieradz na rok 2022”. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 9 marca 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Sieradzu zawiadomienia z 24 marca 2022 r. znak: PNIK-I.4131.370.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 31 marca 2022 r. znak: WOR-O.0711.7.2022 Przewodnicząca Rady Miejskiej złożyła stosowne wyjaśnienia. Ponadto odnosząc się do braku zamieszczenia w uchwale informacji o przekazania tego projektu do zaopiniowania podmiotom wskazanym w treści art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt,

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

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.

wskazała, że informacja powyższa została ujęta w uzasadnieniu do projektu uchwały. Treść opinii wraz z wyjaśnieniami do przedmiotowej uchwały zostały doręczone Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 31 marca 2022 r. W związku z powyższym organ nadzoru uznał złożone wyjaśnienia za niewystarczające.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 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, 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. Uchybienie wymogom zawarcia w uchwale pełnej regulacji, poprzez brak 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. 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 Miasto Sieradz na rok 2022” (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr LX/394/2022 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 3 marca 2022 r., zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

W § 5 ust. 2 programu Rada postanowiła, że „wyłapane zwierzęta bezdomne obce rodzimej faunie podlegają przewiezieniu do miejsc ich przetrzymywania, prowadzonych przez osoby bądź podmioty zajmujące się ich chowem, hodowlą lub handlem”. W ocenie organu nadzoru powołany zapis nie wypełnia delegacji zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy, ponieważ nie zawiera informacji, do którego schroniska lub ośrodka sprawującego opiekę nad bezdomnymi zwierzętami zostaną przewiezione odłowione zwierzęta i nie wskazują czasu (okresu) przebywania odłowionych zwierząt w tymczasowym miejscu pobytu. Organ nadzoru wskazuje, że jeżeli intencją Rady, było uregulowanie w programie kwestii „wyłapywania zwierząt bezdomnych obcych rodzimej faunie” to obowiązkiem Rady jest uregulowanie tej kwestii w sposób kompleksowy, wyczerpujący i bardzo konkretny - poprzez wskazanie nazw i adresów podmiotów, które będą sprawować opiekę nad odłowionymi zwierzętami, a także wskazać czas (okres) przebywania tych zwierząt w tymczasowym miejscu pobytu. Żaden przepis ustawy nie zezwala na przetrzymywanie wyłapanych zwierząt bezdomnych bezterminowo w miejscu tymczasowego przetrzymywania (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 września 2017 r., sygn. akt II SA/Go 721/17).

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności stanowi akt planowania. Wpływa na sytuację wszystkich

mieszkańców miasta oraz podmiotów realizujących określone zadania w programie. Program ma istotne znaczenie dla mieszkańców, którzy mogą dowiedzieć się z niego, kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne, czy też jest podmiotem zobowiązanym do pełnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych. W związku z powyższym, dla skutecznej realizacji zadań gminy właściwym jest określenie w sposób konkretny sposobu ich realizacji. Skoro Rada Miejska w § 5 ust. 2 programu postanowiła, że „wyłapano zwierzęta bezdomne obce rodzimej faunie podlegają przewiezieniu do miejsc ich przetrzymywania, prowadzonych przez osoby bądź podmioty zajmujące się ich chowem, hodowlą lub handlem” to powinna także wskazać sposób postępowania oraz konkretne podmioty odpowiedzialne za realizację tego zadania. Rada wprowadzając ww. zadanie do programu i uznając je jako sposób działania ważny dla realizacji opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt powinna skonkretyzować podmioty realizujące to zadanie. W orzecznictwie akcentuje się, że wykonawczy charakter aktu nie zostanie zachowany, jeśli pominie się w nim konkretne podmioty realizujące zadania. Wskazuje się, że program przede wszystkim konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią zatem plany, prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy (zob. wyrok NSA z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18, wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 179/18). Powyższe zastrzeżenia dotyczą także treści § 4 ust. 5 programu w zakresie słów „obce rodzimej faunie”.

W § 6 ust. 3 zdanie pierwsze programu postanowiono, że „po odłowieniu schronisko, w którym przetrzymywane są psy bezdomne podejmuje także działania w celu odnalezienia właściciela lub opiekuna wyłapanego psa we współpracy z Referatem Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Sieradza oraz organizacjami pozarządowymi, w tym z lokalnym stowarzyszeniem Na Psią Łapę – Sercem Psa Sieradz, które w ramach swojej działalności statutowej prowadzą działania w zakresie ochrony zwierząt”. Organ nadzoru wskazuje, że treść powołanego zapisu nie precyzuje o jakie organizacje społeczne chodzi, Rada wymieniła tylko jedną organizację. W ocenie organu nadzoru, krótki (roczny) okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, w pełni uzasadnia konieczność konkretnego wskazania wszystkich podmiotów, przy pomocy których gmina będzie w ciągu najbliższego roku realizować, nałożone na nią ustawą zadania oraz sposobu realizacji tych zadań. Zatem, jeśli intencją Rady, było wskazanie kilku organizacji pozarządowych, które w ramach swojej działalności statutowej prowadzą

działania w zakresie ochrony zwierząt, to obowiązkiem Rady jest uregulowanie tej kwestii w sposób kompleksowy, wyczerpujący i bardzo konkretny - poprzez wskazanie nazw i adresów tych organizacji. Jak wskazano powyżej obowiązkiem Rady jest określenie wszystkich podmiotów realizujących zadania gminy wynikające z programu (wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20).

Powyższe zastrzeżenia dotyczą także zapisu § 7 programu, w którym postanowiono, że „zwierzęta bezdomne, które nie znajdą nowego właściciela, mają dożywotnio byt i opiekę w schronisku, o którym mowa w § 5 ust. 1 programu lub innym schronisku dla bezdomnych zwierząt, z którym miasto będzie posiadało umowę na zapewnienie opieki dla bezdomnych zwierząt”. Zapis ten nie informuje, które jeszcze inne schronisko (poza tym wskazanym w treści § 5 ust. 1 programu) realizować będzie zadania programu i sugeruje, że umowa taka jeszcze nie została podpisana. Działanie takie stanowi o niewypełnieniu delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 ustawy.

W § 11 ust. 1 i 2 programu Rada postanowiła, że „poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt jest realizowane przez schronisko, o którym mowa w § 5 ust. 1, w którym przetrzymywane są zwierzęta, na warunkach określonych w zawartej ze schroniskiem umowie (...)” (ust. 1), „poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt prowadzone jest również przez miasto i organizacje pozarządowe, które w ramach swojej działalności statutowej prowadzą działania w zakresie ochrony zwierząt” (ust. 2). Zapis ten nie wypełnienia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, bowiem nie informuje o sposobach realizacji tego obowiązku. W ocenie organu nadzoru, Rada zaniechała określenia sposobu poszukiwania nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Ponadto, stwierdza się, że uregulowanie tej kwestii ograniczyło się do wskazania schroniska, które będzie to zadanie realizowało, natomiast pominięto dookreślenie organizacji pozarządowych wykonujących to zadanie. Poza tym program nie reguluje w żaden sposób przedmiotowego zagadnienia. Nie określa choćby przykładowo działań mających na celu realizację tego zadania, a które to działania mogłyby na przykład obejmować kampanie realizowane za pomocą regionalnych środków masowego przekazu, stron internetowych, w tym portali społecznościowych, bądź też ogłoszeń zamieszczanych w miejscach publicznych. Na konieczność szczegółowego uregulowania tej kwestii zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 6 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 547/21. Ponadto, jak wskazano wyżej, charakter i czas obowiązywania programu wymagają precyzyjnego określenia wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji jego zadań, w tym także organizacji pozarządowych.

W § 12 ust. 2 programu określono, że „miasto w pełni finansuje koszty usypiania ślepych miotów kotów wolno żyjących oraz bezdomnych psów w przypadku zaistnienia takiej sytuacji”. Zapis ten nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Rada niezasadnie ograniczyła zakres zadania własnego gminy w postaci usypiania ślepych miotów wyłącznie do kotów wolno żyjących oraz bezdomnych psów w przypadku zaistnienia takiej sytuacji. Regulacja taka nie wypełnia delegacji wskazanej przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Przepis ten obliguje bowiem do uregulowania w programie kwestii usypiania ślepych miotów, bez wprowadzania ograniczeń wyłącznie do psów i kotów.

Ponadto, wskazać należy, że powołany zapis w zakresie wyrazów „w przypadku zaistnienia takiej sytuacji” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy i jednocześnie narusza Zasady techniki prawodawczej. Zgodnie z treścią § 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 zatem 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.

Powyższe zastrzeżenia dotyczą także zapisu § 12 ust. 3 pkt 1 programu, w którym określono, że „miasto wskazuje gabinet weterynaryjny, który dokonuje zabiegów usypiania ślepych miotów bezdomnych kotów i psów”. Ponadto, treść tego zapisu nie stanowi o prawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Jak wskazano powyżej, o wypełnieniu delegacji ustawowej świadczy konkretne wskazanie nazwy i adresu gabinetu weterynaryjnego, który będzie wykonywał zabiegi opisane w programie, a nie podanie informacji, że „miasto wskazuje gabinet weterynaryjny”. Wskazać należy, że omawiany program ma znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się dowiedzieć z niego, który gabinet weterynaryjny na terenie gminy Miasta Sieradz dokonuje zabiegów usypiania ślepych miotów. Zatem, określenie podmiotów realizujących program pozwala mieszkańcom zachować się w sposób w nim przewidziany i oddać zwierzę do właściwego schroniska czy właściwego lekarza weterynarii.

W § 17 ust. 1 programu Rada określiła sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Art. 11a ust. 5 ustawy stanowi, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Oznacza to, że w programie rada gminy ma obowiązek określić kwoty przeznaczane na wszystkie zadania opisane w programie. Analiza treści § 17 ust. 1 programu prowadzi do wniosku, że Rada nie uregulowała w sposób wyczerpujący kwestii wskazania środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków, do czego zobowiązuje ustawa w art. 11a ust. 5. Organ nadzoru wskazuje, że Rada nie określiła w programie kwoty na finansowanie obligatoryjnych zadań takich jak: opieka nad wolno żyjącymi kotami - wskazano jedynie kwotę na dokarmianie tych zwierząt, obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów. Należy podkreślić, że brak określenia kwot na realizację obligatoryjnych zadań programu, stanowi istotne naruszenie prawa. Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że określenie jedną kwotą kilku zadań jest nieczytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. W wyroku z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20 Naczelny Sąd Administracyjny orzekł: „Nie ulega wątpliwości, że wskazany przepis (art. 11a ust. 5 ustawy) bezwzględnie wymaga, by rada gminy w sposób szczegółowy i wyczerpujący określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków poprzez egzemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań”. Użyte przez ustawodawcę w tym przepisie określenie "sposób wydatkowania środków finansowych", oznacza wymóg przedstawienia w uchwale dotyczącej programu zapobiegania bezdomności zwierząt, jako elementu obligatoryjnego, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21 – 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 nastroczać 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 § 17 ust. 1 programu nie wypełnia delegacji określonej 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. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 604/21.

Jednocześnie należy zauważyć, że „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Miasto Sieradz na rok 2022”, będący załącznikiem do uchwały Nr LX/394/2022 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 3 marca 2022 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 5 ust. 3 programu Rada postanowiła, że „wyłapane bezdomne zwierzęta gospodarskie w przypadku zagrożenia ich zdrowia lub życia podlegają przewiezieniu do gospodarstwa rolnego przy ul. Krakowskie Przedmieście 183 w Sieradzu, w którym właściciel tego gospodarstwa zapewni im odpowiedni dobrostan”. Regulacja powyższa w zakresie słów „bezdomne zwierzęta gospodarskie w przypadku zagrożenia ich zdrowia lub życia podlegają przewiezieniu do gospodarstwa rolnego” przekracza upoważnienie ustawowe i wprowadza ograniczenie, którego kompetencje nie wynikają z treści art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Zgodnie z treścią tego przepisu, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt polega na wskazaniu gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Zatem ustawodawca posługuje się pojęciem „zwierząt gospodarskich”, nie wprowadzając dla nich żadnych dodatkowych ograniczeń. Chodzi zatem o każde zwierzęta gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymagają umieszczenia w gospodarstwie rolnym z powodu szeregu różnych przyczyn (por. wyrok WSA

we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 602/14). Zastrzeżenia powyższe dotyczą także treści § 13 programu w zakresie wyrazów „w przypadku zagrożenia ich zdrowia lub życia”.

W § 8 programu Rada postanowiła, że „W przypadku podejrzenia wścieklizny lub innych chorób zakaźnych oraz w sytuacji pokąsania człowieka przez zwierzęta bezdomne, zwierzęta te poddaje się obserwacji na odrębnych zasadach i w miejscu wyznaczonym przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w Sieradzu”. Zapis ten pozostaje bez związku z delegacją ustawową zawartą w art. 11a ust. 2 ustawy, ponieważ nie dotyczy zapobiegania bezdomności zwierząt, zapewnienia opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz ich wyłapywania, które to zadania gminy, muszą zostać uregulowane w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Regulacje dotyczące postępowania w przypadku podejrzenia lub stwierdzenia wścieklizny uregulowane są w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421).

W § 16 pkt 3 programu Rada nałożyła na mieszkańców miasta posiadających zwierzęta domowe obowiązki wynikające z regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie. Powyższe pozostaje bez związku z delegacją ustawową zawartą w art. 11a ust. 2 ustawy, ponieważ nie dotyczy zapobiegania bezdomności zwierząt, zapewnienia opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz ich wyłapywania. Postanowienia dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi są przedmiotem regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, uchwalanego przez radę gminy na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm.). Rada Miejska nie jest zatem upoważniona do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W § 17 ust. 2 programu, wskazano, że „koszty utylizacji martwych zwierząt domowych, niebędących zwierzętami bezdomnymi, ponoszą ich właściciele”. Zapis ten przekracza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 11a ust. 2, 3, 3a oraz 5 ustawy. Żaden z tych przepisów nie upoważnia rady gminy do regulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi kwestii dotyczącej padłych zwierząt. Zapisem § 17 ust. 2 programu w zakresie dotyczącym utylizacji zwłok, Rada wkroczyła natomiast w materię uregulowaną w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

W § 17 ust. 3 programu określono, że „w zakresie dotyczącym zwierząt gospodarskich koszty transportu zwierząt do gospodarstwa, leczenia oraz utrzymania zwierząt pokrywane są

z chwilą odbioru zwierząt przez właściciela albo z dochodów uzyskanych ze sprzedaży zwierząt. Organ nadzoru wskazuje, że „Program nie może też zawierać regulacji prawnych będących podstawą do wywodzenia ewentualnych roszczeń odszkodowawczych gminy wobec właścicieli odłowionych zwierząt. Brak jest upoważnienia ustawowego dla rady gminy (miasta) do stanowienia takich przepisów w uchwale wydawanej na podstawie art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt” (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 357/20).

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 LX/394/2022 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Miasto Sieradz na rok 2022”, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 i 5 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

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:
Prezydent Miasta Sieradza