



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.680.2022

Łódź, 30 czerwca 2022 r.

## **Rada Miejska w Lutomiernku**

### **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, 583, 1007 i 1079)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLIX/381/22 Rady Miejskiej w Lutomiernku z dnia 25 maja 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lutomiernk w 2022 roku.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 maja 2022 r. Rada Miejska w Lutomiernku podjęła uchwałę Nr XLIX/381/22 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lutomiernk w 2022 roku. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 2 czerwca 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczeo i skierowanie do Rady Miejskiej w Lutomiernku zawiadomienia z dnia 14 czerwca 2022 r. znak: PNIK-I.4131.680.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 20 czerwca 2022 r. znak: OS.0711.58.2022 Przewodniczący Rady Miejskiej w Lutomiernku poinformował, że Rada Miejska przyjmuje uwagi organu nadzoru jako zasadne i podejmie uchwałę zmieniającą omawianą uchwałę zgodnie z uwagami zawartymi w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania.

#### **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.

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 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 miotłów; 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 sądowno-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, Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lutomiersk na rok 2022 (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr XLIX/381/22 Rady Miejskiej w Lutomiersku z dnia 25 maja 2022 r., zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

W § 13 ust. 2 programu Rada uregulowała sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu w roku 2022. Analiza treści tego przepisu 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. W § 13 ust. 2 pkt 1 programu Rada wskazała jedną łączną kwotę w wysokości 62.000,00 zł na dwa różne zadania obligatoryjne programu tj. zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz obligatoryjną sterylizację lub kastrację zwierząt w schronisku dla zwierząt. Należy zauważyć, że ustawodawca w art. 11a ust. 5 ustawy nałożył na radę gminy obowiązek wskazania w programie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Użyte 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. 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 egzemplifikację 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. Konieczność określenia konkretnej kwoty przeznaczonej na wykonanie każdego zadania opisanego w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi również w następujących wyrokach z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 270/21; 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21; 6 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 977/21; 11 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 990/21. Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, regulacja § 13 ust. 2 programu nie wypełnia delegacji zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, a uchybienie to stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę 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.

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 XLIX/381/22 Rady Miejskiej w Lutomiersku z dnia 25 maja 2022 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 4 ust. 3 pkt 6 programu Rada postanowiła, że schronisko dla zwierząt zapewnia utrzymanie zwierząt do czasu ich adopcji, przekazania, śmierci lub uspienia w przypadkach określonych odrębnymi przepisami. Regulacja powyższa 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. Należy podkreślić, że przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Powyższe stanowisko potwierdził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 447/15, w którym stwierdził, że zawarcie w uchwale zapisu stanowiącego w istocie odesłanie do aktu wyższego rzędu (który

w danym przypadku będzie stosowany) powoduje sprzeczność z przyjętym w Konstytucji RP hierarchicznym systemem źródeł prawa.

Przekracza granice upoważnienia ustawowego treść § 9 ust. 1 programu, w którym Rada postanowiła, że Gmina zapewnia i finansuje opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem kotów wolno żyjących, zwierząt bezdomnych, a także posiadających właściciela w przypadkach, gdy kontakt z nim jest niemożliwy, a zwierzę wymaga natychmiastowej pomocy. Regulacja taka niezgodna jest z brzmieniem art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy stanowiącym, że obowiązkiem gminy jest zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt i uregulowanie tej właśnie kwestii w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Postanawiając w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o konieczności zapewnienia opieki zwierzętom w przypadkach zdarzeń drogowych z ich udziałem, ustawodawca nie wprowadził żadnych ograniczeń, ani też nie dokonał wyliczenia, których zwierząt opieka ta ma dotyczyć, a których nie. Natomiast Rada Miejska w Lutomiarsku w § 9 ust. 1 programu zapewniła, w przypadku zdarzeń drogowych, opiekę weterynaryjną kotom wolno żyjącym, zwierzętom bezdomnym, a także posiadającym właściciela – pomijając zwierzęta dzikie (wolno żyjące). Działanie takie stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego. W granicach tego upoważnienia nie mieści się również regulacja § 9 ust. 1 programu w zakresie wyrazów „w przypadkach, gdy kontakt z nim jest niemożliwy, a zwierzę wymaga natychmiastowej pomocy”. Jak zostało to opisane wyżej, ustawa w art. 11a ust. 2 pkt 8 nie wprowadza wyjątków, czy ograniczeń dotyczących zwierząt, którym gmina zobowiązana jest zapewnić całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzenia drogowego.

Nie mieści się w granicach kompetencji określonej w art. 11a ust. 2 ustawy – treść § 11 ust. 4 programu, w którym Rada postanowiła, że po uśpieniu zwłoki zwierzęce przekazywane są do utylizacji. Należy zauważyć, że elementy, które obligatoryjnie muszą zostać zawarte w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi 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. Żaden z ww. przepisów nie uprawnia Rady do podejmowania w programie regulacji dotyczących postępowania ze zwłokami zwierząt. Postanowienie § 11 ust. 4 programu przekracza granice upoważnienia ustawowego i jednocześnie wkracza w materię uregulowaną w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421). Podkreślić trzeba, że organ uchwałodawczy gminy nie jest upoważniony do regulowania tego, co zostało już uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na tytuł oraz treść Rozdziału 7 programu, który zatytułowany został „Znakowanie (czipowanie) zwierząt bezdomnych i psów właścicielskich”. Dokonana analiza postanowień tego rozdziału prowadzi do wniosku, że Rada nie zawarła w nim (ani też w innych regulacjach programu), żadnych postanowień, dotyczących znakowania psów właścicielskich. Podkreślić należy, że plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 programu) jest jedynie fakultatywnym elementem programu i nie musi być opisany w uchwale przyjmującej program opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Brak w treści programu jakichkolwiek uregulowań dotyczących planu znakowania zwierząt właścicielskich powoduje jednakże, że nazwa Rozdziału 7 w zakresie wyrazów „i psów właścicielskich” – jest zbędna, bowiem wprowadza w błąd, sugerując, że gmina realizuje na swoim terenie plan znakowania zwierząt w gminie.

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 XLIX/381/22 Rady Miejskiej w Lutomiersku z dnia 25 maja 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 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości oraz art. 11a ust. 2 i art. 11a ust. 2 pkt 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:

Burmistrz Miasta i Gminy  
Lutomiersk