



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.349.2022

Łódź, 5 kwietnia 2022 r.

**Rada Gminy w Dobryszycach**

### **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 XLII/242/22 Rady Gminy w Dobryszycach z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dobryszyce na rok 2022”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 lutego 2022 r. Rada Gminy w Dobryszycach podjęła uchwałę Nr XLII/242/22 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dobryszyce na rok 2022”. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 7 marca 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy w Dobryszycach zawiadomienia z dnia 18 marca 2022 r. znak: PNIK-I.4131.349.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 25 marca 2022 r. znak: RGOś.0001.2.2022 Przewodniczący Rady Gminy w Dobryszycach poinformował, że projekt omawianej uchwały został przekazany do zaopiniowania właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii, organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt oraz kołom łowieckim, działającym na obszarze gminy Dobryszyce, na potwierdzenie czego przesłany został skan pisma w przedmiotowej sprawie z dnia 10 stycznia

**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/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.

2022 r. znak: Rw.6140.01.2021. Jednocześnie Przewodniczący Rady Gminy przekazał, że uchwała w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zostanie podjęta ponownie z uwzględnieniem zastrzeżeń organu nadzoru.

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 ust. 1, 2 i 3a 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 bezwzględnie 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 Dobryczyce na rok 2022 (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr XLII/242/22 Rady Gminy w Dobryzycach z dnia 28 lutego 2022 r., zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

W § 3 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. W punkcie 1 tego paragrafu wskazana została jedna, łączna kwota na realizację takich zadań jak: opieka nad bezdomnymi zwierzętami, sterylizacja i kastracja zwierząt (dodatkowo bez podziału na gminny plan sterylizacji i kastracji oraz zabiegi wykonywane obligatoryjnie w schronisku), usypianie ślepych miotów oraz zapewnienie opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Dokonując natomiast podziału całości środków finansowych i przyporządkowując poszczególne kwoty różnym zadaniom określonym w programie, Rada pominęła w § 3 programu podanie kwot przeznaczonych na finansowanie takich zadań jak: opieka nad kotami wolno żyjącymi (wskazano jedynie kwotę na dokarmianie tych zwierząt), odławianie bezdomnych zwierząt oraz poszukiwanie właścicieli dla zwierząt bezdomnych – stanowiące, zgodnie z treścią art. 11a ust. 2 pkt 2, 3 i 5 ustawy, obligatoryjne zadania programu. 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 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. 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 § 3 pkt 1-4

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.

Nie wypełnia delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy – § 2 ust. 1 pkt 2 programu, w którym Rada postanowiła, że w przypadku braku miejsca w schronisku bezdomne zwierzęta trafią do domu tymczasowego lub fundacji, której statutowym zadaniem jest opieka nad skrzywdzonymi zwierzętami. Zapis ten nie wypełnia delegacji, ponieważ nie zawiera szczegółowych informacji tzn. nazwy i adresu domu tymczasowego lub fundacji, do której trafią bezdomne zwierzęta, w opisywanej sytuacji. W ocenie organu nadzoru, krótki (roczny) okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność konkretnego wskazania podmiotów, przy pomocy których gmina w ciągu najbliższego roku będzie realizować zadania nałożone na nią w ustawie. Dodatkowo zauważyć należy, że § 2 ust. 1 pkt 2 programu nie wskazuje okresu, na jaki zwierzęta bezdomne trafią do domu tymczasowego lub fundacji, w przypadku braku miejsca w schronisku. Żaden przepis ustawy o ochronie zwierząt nie zezwala na przetrzymywanie wyłapanych 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.

Również zapis § 2 ust. 1 pkt 7 programu nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy. Postanowiono w nim, że poszukiwaniem nowych właścicieli dla zwierząt bezdomnych z terenu Gminy Dobryczyce, zajmuje się Fundacja Medor Przyjaciele Bezdomnych Zwierząt z siedzibą w Zgierzu. Regulacja ta ogranicza się wyłącznie do wskazania podmiotu, który będzie realizował to zadanie, nie zawiera natomiast żadnych informacji o sposobach poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Rada zaniechała wyliczenia podejmowanych w tym celu działań, którymi mogą być np. kampanie prowadzone za pomocą stron internetowych, regionalnych środków masowego przekazu, czy ogłoszeń zamieszczanych w miejscach publicznych. O konieczności zawarcia w programie takich informacji orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21 i z dnia 6 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 547/21.

Rada w § 2 ust. 1 pkt 9 programu nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ w zbyt ogólny sposób uregulowała zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi. Zapisy § 2 ust. 1 pkt 9 programu nie

wskazują konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc przebywania kotów wolno żyjących oraz ustalenia terminów i miejsc ich dokarmiania. Nie informują, z którymi organizacjami społecznymi będzie Gmina współpracować w celu realizacji tego zadania, nie konkretyzują też informacji na temat lekarza weterynarii, z którym zostanie podpisana umowa w przedmiocie wykonywania zabiegów sterylizacji i kastracji kotów wolno żyjących. W tym miejscu warto też zaznaczyć, że wszelkie umowy służące wykonywaniu zadań opisanych w programie winny zostać podpisane przed uchwaleniem programu, a nie w późniejszym okresie, kiedy program już obowiązuje. Krótki okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność określenia w sposób jednoznaczny metod działania gminy, w celu należytego wypełnienia obowiązków wskazanych w ustawie, a także konkretnego wskazania wszystkich podmiotów, przy pomocy których gmina będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią zadania. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się z niego dowiedzieć: kto na terenie 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.

W § 2 ust. 2 pkt 2 programu Rada postanowiła, że zmniejszenie populacji zwierząt bezdomnych będzie realizowane poprzez wykonywanie sterylizacji i kastracji zwierząt bezdomnych należących do gminy Dobryszyce przez lekarza weterynarii, z którym Gmina podpisze umowę i zwierząt bezdomnych przebywających w schronisku. Zapis powyższy nie stanowi o prawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, a dotyczącej obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Przede wszystkim regulacja ta nie zawiera informacji, że zabiegi, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 2 programu, mają charakter obligatoryjny i wykonywane są (jak postanowił ustawodawca) wyłącznie przez lekarza weterynarii w schronisku dla zwierząt. Ponadto zapis omawiany jest nieprawidłowy ze względu na wskazanie, że umowa taka zostanie dopiero podpisana. Charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi (jak to zostało wyżej opisane) wymaga, aby wszelkie umowy dotyczące wykonywanych przez Gminę zadań związanych z programem, były podpisane i zawarte przed uchwaleniem programu przez radę gminy.

Rada w § 2 ust. 2 pkt 3 programu postanowiła, że usypianie ślepych miotów wykonywane będzie przez lekarza weterynarii – nie wskazując konkretnego lekarza, który będzie wykonywał to zadanie (nie podając nazwy i adresu gabinetu weterynaryjnego lub nazwiska i adresu lekarza). Taka regulacja nie wypełnia zatem delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. 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)”.

Nie wypełnia delegacji ustawowej zapis § 2 ust. 5 pkt 2 programu, w którym Rada postanowiła, że edukacja mieszkańców Gminy Dobryszyce w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt będzie realizowana poprzez współpracę z istniejącymi organizacjami pozarządowymi, których statutowym celem jest ochrona zwierząt. Powyższy zapis nie stanowi właściwego wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 ustawy, ponieważ nie informuje, z którymi organizacjami pozarządowymi Gmina będzie współpracować przy wykonywaniu tego zadania fakultatywnego. 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.

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 Dobryczyce na rok 2022, będący załącznikiem do uchwały Nr XLII/242/22 Rady Gminy w Dobryczycach z dnia 28 lutego 2022 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 2 ust. 1 pkt 2 programu Rada postanowiła, że odebrane z terenu Gminy Dobryczyce bezdomne zwierzęta, zgubione, wałęsające się, zostaną umieszczone w Schronisku Fundacji Medor Przyjaciele Bezdomnych Zwierząt z siedzibą w Zgierzu, której statutowym celem opieka nad bezdomnymi zwierzętami, z którą Gmina ma podpisaną umowę. Zapis ten w zakresie wyrazu „odebrane” bezdomne zwierzęta, przekracza granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy i stanowi nieuprawnioną modyfikację tego przepisu. Wskazany przepis nakazuje radzie gminy uregulować w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zadanie polegające na odławianiu bezdomnych zwierząt, które następnie umieszczone zostają we właściwym schronisku dla zwierząt bezdomnych. Wobec powyższego zapis § 2 ust. 1 pkt 2 programu powinien informować, że w ww. Schronisku umieszczone zostaną odłowione (nie odebrane) z terenu Gminy Dobryczyce bezdomne zwierzęta. Ponadto używając wyrazu „odebrane” Rada wkroczyła w tematykę dotyczącą postanowienia o czasowym odebraniu skazanemu zwierzęcia, o którym stanowi art. 38a ustawy.

W § 2 ust. 1 pkt 3 programu postanowiono, że odbieranie bezdomnych zwierząt będzie prowadzone za pomocą specjalistycznego sprzętu, który nie będzie stwarzał zagrożenia dla życia i zdrowia odbieranych zwierząt oraz nie będzie zadawał im cierpienia. Przytoczony paragraf w zakresie wyrazów: „odbieranie” i „odebranych”, wykracza (z przyczyn opisanych powyżej) poza granice upoważnienia ustawowego określonego przez art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy i wkracza w materię uregulowaną przez ustawodawcę w art. 38a ustawy.

Zapis § 2 ust. 1 pkt 4 programu wykracza poza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2, 3, 3a i 5 ustawy. Rada postanowiła w nim, że możliwe jest przekazanie pod tymczasową opiekę Gminie zwierząt, które w wyniku wypadków losowych np. długotrwałego pobytu właściciela w szpitalu i brak rodziny, która zajęłaby się zwierzęciem, utraciły właściciela. Rada gminy nie została upoważniona do regulowania w programie kwestii dotyczącej tymczasowej opieki nad zwierzęciem, którego właściciel



przebywa w szpitalu lub, które utraciło właściciela w wyniku wypadku losowego. Jednocześnie należy zauważyć, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi, jako akt prawa miejscowego musi być uchwalany zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej. Jak stanowi § 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. Zapis § 2 ust. 1 pkt 4 programu w zakresie wyrazów: „wypadki losowe” i „długotrwały pobyt” narusza ww. przepisy.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 2 ust. 1 pkt 5 programu, narusza § 6 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej. Postanowiono w nim o zapewnieniu opieki lekarsko-weterynaryjnej, schronienia i wyżywienia bezdomnym zwierzętom zebranym z terenu Gminy Dobryczyce oraz zwierzętom, które utraciły właściciela w schronisku. Jak to zostało wyżej opisane przepisy uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, 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.

Zapis § 2 ust. 2 pkt 3 programu przekracza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, ponieważ w swojej treści odsyła do wskazanego przepisu ustawy. Zgodnie natomiast ze stosowanym odpowiednio do aktów prawa miejscowego § 4 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej – w uchwale nie odsyła się do przepisów innych aktów normatywnych. W § 2 ust. 2 pkt 3 program postanowiono również, że zwłoki uśpionych zwierząt muszą być odpowiednio zabezpieczone do czasu zabrania ich przez służby do tego przeznaczone. Ta regulacja przekracza delegację ustawową zawartą w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, gdyż kwestia postępowania ze zwłokami zwierząt została uregulowana przez ustawodawcę w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421).

Nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego określonego przez art. 11a ust. 2, 3, 3a i 5 ustawy, treść § 2 ust. 4 programu. Rada postanowiła, że zapewnienie bezpieczeństwa

mieszkańcom Gminy odbywa się poprzez nałożenie obowiązków na osoby utrzymujące zwierzęta domowe, wynikających z Regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie Dobryczyce. Paragraf ten 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. Ponadto, organ stanowiący gminy nie został upoważniony do nakładania w programie jakichkolwiek obowiązków na właścicieli zwierząt domowych. Przypomnieć należy, że organy władzy publicznej muszą działać na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, również dla rady gminy, obowiązek działania ściśle w granicach uzyskanego upoważnienia ustawowego.

Bez związku z delegacją ustawową zawartą w art. 11a ust. 2 ustawy pozostaje § 4 pkt 1 programu, dotyczący udzielania przez Gminę pomocy organizacjom społecznym (których statutowym celem jest przeciwdziałanie bezdomności zwierząt) w formie wsparcia finansowego lub poprzez udostępnianie lokalu na spotkania otwarte, których tematyką będzie walka z nadpopulacją zwierząt niechcianych. Rada nie otrzymała od ustawodawcy upoważnienia do podejmowania takich zobowiązań w uchwale podjętej w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

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 XLII/242/22 Rady Gminy w Dobryzycach z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dobryczyce na rok 2022”, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 1, 2, 4, 5 i 6 oraz art. 11a ust. 5 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 11a ust. 2 pkt 3 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:

Wójt Gminy Dobryczyce