



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.899.2022

Łódź, 13 września 2022 r.

Rada Gminy Kluki

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 232/XLV/2022 Rady Gminy Kluki z dnia 24 marca 2022 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kluki w 2022 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 marca 2022 r. Rada Gminy Kluki podjęła uchwałę Nr 232/XLV/2022 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kluki w 2022 roku. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 16 sierpnia 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Kluki zawiadomienia z dnia 29 sierpnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.899.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 5 września 2022 r. znak: ROA.033.49.2022 Wójt Gminy Kluki poinformował, że podjęte zostały czynności dotyczące przygotowania projektu uchwały w sprawie zmiany przedmiotowej uchwały i projekt ten zostanie przedłożony Radzie Gminy Kluki na najbliższą sesję.

Mimo powyższego oświadczenia, organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania

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.

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 program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kluki w 2022 roku (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr 232/XLV/2022 Rady Gminy Kluki z dnia 24 marca 2022, zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

W § 11 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. Zauważyć należy, że Rada Gminy Kluki zaniechała określenia kwoty środków finansowych na takie zadania obligatoryjne jak: obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku oraz poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Należy zauważyć, że pominięcie ustalenia i wskazania kwot na realizację ww. zadań oznacza, że nie została wypełniona delegacja ustawowa, a program nie reguluje w sposób wystarczający materii przekazanej do unormowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Ponadto w § 11 ust. 2 lit. a programu Rada wskazała jedną kwotę 31.000 zł na realizację takich zadań jak: odławianie bezdomnych zwierząt oraz zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku. W § 11 ust. 2 lit. b programu określono natomiast jedną, łączną kwotę 2.000 zł na wykonanie następujących zadań: zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, usypianie ślepych miotów oraz zapewnienie opieki weterynaryjnej dla zwierząt gospodarskich umieszczonych we wskazanym gospodarstwie rolnym. Regulacje takie nie wypełniają delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ nie informują o przeznaczeniu konkretnej sumy na wykonanie każdego zadania z osobna. Należy zauważyć, że ustawodawca w art. 11a ust. 5 ustawy nałżył 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 § 11 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.

Regulacja § 4 pkt 1 programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy. Rada postanowiła w nim, że ograniczenie populacji bezdomnych zwierząt poprzez sterylizację i kastrację zwierząt domowych, w szczególności psów i kotów, realizuje podmiot prowadzący schronisko, w ramach zawartej umowy. Treść tego przepisu nie stanowi o prawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej, ponieważ nie informuje, które konkretnie

schronisko przeprowadzać będzie zabiegi obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt, tzn. nie zawiera nazwy i adresu tego schroniska. 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. Należy zauważyć, że 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 oraz z jakimi organizacjami lub podmiotami Gmina współpracuje przy wykonywaniu zadań określonych w programie. O prawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej świadczy zatem wyłącznie konkretne wskazanie nazwy i adresu schroniska, które przeprowadzać będzie zabiegi obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt. W wyroku z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18 NSA 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 r., sygn. akt II OSK 1667/11)”. Powierzchowne 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 zapobieganie bezdomności zwierząt, zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie na terenie gminy (art. 11 ust. 1 ustawy).

Nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy treść § 5 ust. 1 programu, ponieważ regulacja ta nie wskazuje konkretnego schroniska, które zapewnia opiekę bezdomnym zwierzętom z terenu Gminy Kluki. Rada postanowiła w § 5 ust. 1 programu jedynie, że zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom z terenu Gminy Kluki realizuje podmiot prowadzący schronisko, nie podając nazwy oraz adresu tego schroniska. Jak to zostało opisane powyżej, niewskazanie danych konkretnego podmiotu prowadzącego schronisko uniemożliwia realizację zadań wynikających z programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Regulacja § 6 programu nie wypełnia 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. 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 rozdysponowania zakupionej karmy oraz zasad, terminów i miejsc dokarmiania 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 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 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).

Rada Gminy Kluki w § 7 programu postanowiła, że poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt realizują: podmiot prowadzący schronisko – poprzez prowadzenie działań zmierzających do pozyskiwania właścicieli i oddania do adopcji bezdomnych zwierząt osobom zainteresowanym i zdolnym zapewnić im należyte warunki bytowania oraz gmina – poprzez promocję adopcji zwierząt. Regulacja powyższa nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy z dwóch powodów. Po pierwsze, jak to już zostało przedstawione powyżej, przepis § 7 programu nie zawiera jednoznacznej informacji, które schronisko zajmować się będzie poszukiwaniem właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Prawidłowe wypełnienie delegacji stanowi o konieczności podania nazwy oraz adresu schroniska realizującego to zadanie. Przyjęte przez Radę w tym przepisie rozwiązanie nie informuje również, jakie konkretnie działania będą podejmowane zarówno przez schronisko, jak i gminę w zakresie prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, czyli w zakresie poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

W § 10 pkt 1 programu Rada postanowiła, że usypianie ślepych miotów realizuje Urząd Gminy poprzez zawarcie umowy z zakładem leczniczym dla zwierząt na dokonanie zabiegów

usypiania ślepych miotów. Cytowana regulacja nie wypełnia delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, gdyż nie określa z którym konkretnie zakładem leczniczym zawarta została umowa na dokonywanie tych zabiegów. Jak to zostało opisane powyżej, krótki (roczny) okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność jednoznacznego wskazania podmiotów, przy pomocy których gmina będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią ustawą zadania oraz sposobu realizacji tych zadań. Brak zawarcia w programie jednoznacznej informacji dotyczącej nazwy i adresu zakładu leczniczego, który dokonywać będzie usypiania ślepych miotów świadczy o niewypełnieniu delegacji ustawowej i stanowi istotne naruszenie prawa.

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 Kluki w 2022 roku, będący załącznikiem do uchwały Nr 232/XLV/2022 Rady Gminy Kluki z dnia 24 marca 2022, zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

Nie mieści się w granicach upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy oraz stanowi jego nieuprawnioną modyfikację – treść § 2 ust. 2 pkt 9 programu w zakresie wyrazów „bezdomnych”. Rada postanowiła bowiem, że jednym z priorytetowych zadań programu jest usypianie ślepych miotów bezdomnych zwierząt. Ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy wprowadził konieczność uregulowania w programie kwestii usypiania ślepych miotów. Zastosowane przez Radę ograniczenie jest zatem sprzeczne z przepisami ustawy, przekracza granice upoważnienia ustawowego i jednocześnie stanowi nieuprawnioną modyfikację wskazanego przepisu.

W § 6 ust. 2 pkt 3 programu Rada postanowiła, że opieka nad wolno żyjącymi kotami przebywającymi na terenie Gminy Kluki polega na wykonywaniu w uzasadnionych przypadkach zabiegów sterylizacji lub kastracji. Regulacja ta w zakresie wyrazów „w uzasadnionych przypadkach” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy i jednocześnie narusza Zasady techniki prawodawczej. Jak bowiem 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, czytelny i wyczerpujący.

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.

Rada Gminy Kluki w § 10 programu postanowiła, że usypianie ślepych miotów zwierząt, zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt z dnia 21 sierpnia 1997 r. (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 638 ze zm.) realizują: schronisko oraz Urząd Gminy. Regulacja powyższa w zakresie wyrazów „zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt z dnia 21 sierpnia 1997 r. (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 638 ze zm.)” – wykracza poza granice upoważnienia ustawowego 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 w przyjętym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej hierarchicznym systemem źródeł prawa. Wobec powyższego zastosowane przez Radę odesłania do przepisów ustawy obowiązujących w zakresie usypiania ślepych miotów, nie jest prawidłowym wypełnieniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy i staje się zapisem zbędnym.

W § 11 ust. 2 lit. b programu Rada postanowiła o przeznaczeniu środków finansowych na zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej bezdomnym zwierzętom poszkodowanym w wypadkach drogowych oraz zapewnienie opieki weterynaryjnej i wykonanie niezbędnych zabiegów weterynaryjnych bezdomnym zwierzętom gospodarskim umieszczonym w gospodarstwie rolnym. Regulacją tą Rada przekroczyła granice upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 7 i 8 ustawy poprzez użycie dwukrotnie wyrazu „bezdomnym”. Zgodnie z treścią art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, rada gminy zobowiązana jest do wskazania w programie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich – bez wprowadzania jakichkolwiek warunków lub ograniczeń. Chodzi zatem o każde zwierzę gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymaga umieszczenia w gospodarstwie rolnym z powodu szeregu różnych przyczyn (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 602/14). Stosownie natomiast do treści art. 11a ust. 2

pkt 8 ustawy, obowiązkiem gminy jest zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt i uregulowanie tej kwestii w programie. Należy zauważyć, że i w tym przepisie ustawodawca nie wprowadził żadnych ograniczeń, ani też nie dokonał wyliczenia, których zwierząt opieka ta ma dotyczyć, a których nie. Rada Gminy Kluki nie była zatem władna do ograniczenia kwestii finansowania zadania wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy jedynie do zwierząt „bezdomych”. Wobec powyższego dwukrotnie w § 11 ust. 2 lit. b programu Rada przekroczyła zakres kompetencji i dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Poza opisanymi wyżej istotnymi naruszeniami prawa stwierdzonymi w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kluki w 2022 roku, będącym załącznikiem do uchwały Nr 232/XLV/2022 Rady Gminy Kluki z dnia 24 marca 2022, należy również zwrócić uwagę na naruszenie procedury, którego dopuściła się Rada podczas uchwalania ww. uchwały. 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 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. Brak skonsultowania projektu programu przyjętego w uchwale Nr 232/XLV/2022 przez Radę Gminy Kluki z właściwym powiatowym lekarzem weterynarii, organizacjami społecznymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającymi na obszarze gminy oraz dzierżawcami lub zarządcami obwodów łowieckich, działającymi na obszarze gminy – stanowi zatem naruszenie procedury uchwalania tego projektu i powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej, do którego doszło podczas uchwalania przedmiotowej uchwały. Zgodnie ze stosowanym odpowiednio do aktów prawa miejscowego § 124 Zasad techniki prawodawczej, podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzieli się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kluki w 2022 roku, stanowi załącznik do uchwały Nr 232/XLV/2022 – załącznik zaś jest integralną częścią uchwały. Oznacza to, że przepisy załącznika podlegają takiej samej systematyzacji jednostek redakcyjnych, jak uchwała. Uwaga powyższa odnosi się do § 5 ust. 1 i 2, § 10 oraz § 11 ust. 2 programu.

Reasumując, uchwała Nr 232/XLV/2022 Rady Gminy Kluki z dnia 24 marca 2022 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kluki w 2022 roku, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 5 oraz art. 11a ust. 2 pkt 1, 2, 4, 5 i 6 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 11a ust. 2 pkt 7 i 8 ustawy oraz art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie 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.

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 Kluki