



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.359.2021

Łódź, 6 maja 2021 r.

**Rada Miejska w Sulejowie**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

#### **stwierdzam nieważność**

- § 1 pkt 6 w zakresie wyrazu „bezdolnymi”,
- § 1 pkt 7,
- § 1 pkt 8,
- § 1 pkt 9,
- § 1 pkt 10,
- § 1 pkt 11,
- § 3 ust. 2 pkt 1 w zakresie wyrazu „domowych”,
- § 5 ust. 1 w zakresie wyrazów „psów i kotów bezdomnych”,
- § 11 ust. 2 pkt 3,
- § 14 w zakresie wyrazu „bezdolnym”,
- § 16 ust. 1 pkt 1 w zakresie wyrazów „hotelowanie psów, a także”,
- § 16 ust. 1 pkt 1 w zakresie wyrazów „i czipowanie”,
- § 16 ust. 1 pkt 3 w zakresie wyrazu „bezdolnych”,
- § 16 ust. 1 pkt 5

załącznika do uchwały nr XXXIII/309/2021 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Sulejów w 2021 roku”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 marca 2021 r. Rada Miejska w Sulejowie podjęła uchwałę nr XXXIII/309/2021 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi

**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/skrytka  
[www.lodzkie.eu](http://www.lodzkie.eu)

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 [www.lodzkie.eu](http://www.lodzkie.eu) w zakładce ochrona danych osobowych.

oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Sulejów w 2021 roku”. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 7 kwietnia 2021 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Sulejowie zawiadomienia z dnia 22 kwietnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.359.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia. W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 28 kwietnia 2021 r. znak: OR.0001.41.2021 Przewodniczący Rady Miejskiej w Sulejowie poinformował, że Gmina uznaje uwagi organu nadzoru wskazane w zawiadomieniu za zasadne i zapewnia, że na najbliższej sesji Rady Miejskiej przedmiotowa uchwała zostanie skorygowana.

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 niezgodnych z prawem zapisów przedmiotowej uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638), zwanej dalej ustawą. Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program ten, jak stanowi art. 11a ust. 2 ustawy, obejmuje w szczególności: 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie; 3) odławianie bezdomnych zwierząt; 4) obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt; 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; 6) usypianie ślepych miotów; 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi zawierać ma również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków, o czym stanowi art. 11a ust. 5 ustawy. Dodatkowo program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 ustawy) oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3a ustawy).

Powołane wyżej przepisy ustawy wskazują zagadnienia powierzone gminie do uregulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Ta część programu, o której mowa w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy, jest obligatoryjna i nie może zostać przez radę gminy pominięta. Pominięcie takie oznaczać będzie niewypełnienie delegacji ustawowej, które (tak w orzecznictwie sądowno-administracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu), uznawane jest za istotne naruszenie prawa. Jednocześnie zauważyć należy, 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 uzyskanego upoważnienia. Organ nie jest upoważniony do regulowania tego, co zostało już uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1773/15).

W ocenie organu nadzoru, Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Sulejów w 2021 roku (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały nr XXXIII/309/2021 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 29 marca 2021 r., zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

Rada w § 1 pkt 6 programu wskazała gospodarstwo rolne zapewniające opiekę nad zwierzętami gospodarskimi bezdomnymi. Zapis taki w zakresie wyrazu „bezdomnymi” nie mieści się w granicach upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Podobnie Rada Miejska w Sulejowie w § 14 programu postanowiła o realizacji zapewnienia opieki zwierzętom gospodarskim bezdomnym, natomiast w § 16 ust. 1 pkt 3 programu wskazała środki finansowe przeznaczone na zapewnienie opieki w gospodarstwie rolnym dla bezdomnych zwierząt gospodarskich. Przywołany przepis art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy stanowi zobowiązanie dla rady gminy do wskazania w programie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Przy takim sformułowaniu ustawowym nie może być mowy, aby wolą ustawodawcy było zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym jedynie bezdomnym zwierzętom gospodarskim. Należy zauważyć, że ustawodawca posługuje się pojęciem „zwierząt gospodarskich”, nie wprowadzając dla nich żadnych dodatkowych ograniczeń. Chodzi zatem o każde zwierzę gospodarskie, które w zaistniałym stanie

faktycznym wymaga 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). Wobec powyższego regulacja § 1 pkt 6 programu w zakresie wyrazu „bezdromnymi”, § 14 programu w zakresie wyrazu „bezdromnym” i § 16 ust. 1 pkt 3 programu w zakresie wyrazu „bezdromnych” przekraczają granice upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy.

W § 1 pkt 7-11 programu Rada wprowadziła słowniczek, wyjaśniając znaczenie takich pojęć jak: „zwierzęta bezdromne”, „zwierzęta domowe”, „zwierzęta gospodarskie”, „zwierzęta wolno żyjące (dzikie)” i „humanitarne traktowanie zwierząt” podczas, gdy definicje te zostały określone w art. 4 ustawy. Zgodnie z treścią § 118 w związku § 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), w akcie wykonawczym nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Treść takich powtórzeń nie prowadzi do poprawy świadomości prawnej adresatów aktu miejscowego, może być natomiast odbierana przez nich jako wyłączny rezultat prawodawstwa organu jednostki samorządu terytorialnego (por. wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Go 238/10 i z dnia 22 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Go 56/12). Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 listopada 2012 r., sygn. akt II FSK 1755/12: „Powtórzenie w uchwale rady gminy przepisu ustawy powoduje przeniesienie materii ustawowej do aktu prawnego niższego rzędu i narusza istotę tego aktu (por. Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia, praca zbiorowa pod red. J. Warylewskiego, Warszawa 2003, s.409).”

Nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy regulacja § 3 ust. 2 pkt 1 programu, w którym Rada postanowiła, że zadaniem priorytetowym programu jest ograniczanie populacji bezdromnych zwierząt z terenu gminy poprzez sterylizację i kastrację zwierząt domowych umieszczanych w schronisku dla zwierząt. Powyższy zapis w zakresie wyrazu „domowych” nie wynika z kompetencji zawartej w ww. przepisie, ponieważ stanowi on zobowiązanie dla rady gminy do objęcia programem obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt (tzn. zwierząt bezdromnych). Jak stanowi art. 4 pkt 16 ustawy, zwierzętami bezdromnymi są zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Zauważyć należy, że program może również obejmować 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). Ponieważ umiejscowienie § 3 ust. 2 pkt 1 w programie wskazuje na zamiar uregulowania przez Radę kwestii obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy), zatem użycie w tym zapisie wyrazu „domowych” jest nieprawidłowe i przekracza granice upoważnienia powyższego przepisu. Przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych, niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

W § 5 ust. 1 programu Rada Miejska w Sulejowie postanowiła, że usypianie ślepych miotów psów i kotów bezdomnych może nastąpić wyłącznie przez lekarza weterynarii w lecznicy weterynaryjnej lub w schronisku wskazanych przez Gminę Sulejów. Regulacja ta w zakresie wyrazów „psów i kotów bezdomnych” przekracza granice upoważnienia ustawowego i wprowadza ograniczenie, którego kompetencja nie wynika z treści art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Zgodnie z treścią tego przepisu, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt regulować ma kwestie usypiania ślepych miotów. Wolą ustawodawcy było zatem, by regulacje dotyczące usypiania ślepych miotów dotyczyły (ogólnie) zwierząt, bez ograniczeń, jakich Rada dokonała w § 5 ust. 1 programu.

Istotnie narusza prawo § 11 ust. 2 pkt 3 programu, dotyczący dofinansowania zabiegów usypiania ślepych miotów zwierząt posiadających właściciela. Z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy wynika, że elementem obligatoryjnym programu jest usypianie ślepych miotów. W kwestii tego przepisu wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 3967/19, w którym orzekł: „Wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt zadanie, polegające na usypianiu ślepych miotów, dotyczy zwierząt bezdomnych i z treści przepisów ustawy o ochronie zwierząt nie można wyinterpretować rozszerzenia obowiązku gminy w zakresie finansowania takich zabiegów także o zwierzęta mające właściciela lub opiekuna.”. Mając na uwadze stanowisko zaprezentowane w ww. wyroku, § 11 ust. 2 pkt 3 programu należy uznać za regulację przekraczającą zakres upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Jednocześnie należy podkreślić, że zgodnie z brzmieniem art. 11 ust. 1 ustawy zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Program powinien odnosić się zatem do zwierząt wolno żyjących i umieszczonych w schronisku. Fakultatywnie mogą zostać w programie zamieszczone regulacje dotyczące planu

znakowania zwierząt w gminie (o którym mowa w art. 11a ust. 3 ustawy) oraz planu sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3a ustawy). Brak jest jednakże ustawowego upoważnienia do realizacji przez gminę zadania polegającego na usypianiu ślepych miotów w stosunku do zwierząt posiadających właściciela lub opiekuna.

W § 16 ust. 1 programu Rada określiła sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą punktu 1 w zakresie zapisu, który wskazuje kwotę przeznaczoną na hotelowanie psów oraz ich czipowanie, a także punkt 5, w którym Rada wskazała kwotę przeznaczoną na odbiór i utylizację padłych zwierząt. 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. Powyższe oznacza, że w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi rada gminy ma obowiązek określić kwoty przeznaczane na zadania opisane w podjętym programie. Omawiany program Rady Miejskiej w Sulejowie nie zawiera w swojej treści żadnych zapisów dotyczących czipowania, czyli znakowania zwierząt, co zgodnie z treścią art. 11a ust. 5 ustawy oznacza, że Rada nie była uprawniona do przeznaczania środków finansowych na realizację takiego zadania. Natomiast w zakresie regulacji dotyczących hotelowania psów oraz odbioru i utylizacji padłych zwierząt, należy zwrócić uwagę, że zgodnie z treścią art. 11a ustawy elementy te nie stanowią przedmiotu programu zapobiegającego bezdomności zwierząt. Elementy, które obligatoryjnie muszą zostać zawarte w programie określa art. 11a ust. 2 i 5, natomiast art. 11a ust. 3 i 3a ustawy wskazują zadania fakultatywne, czyli takie, które uchwalony program może obejmować. Żaden z powyższych przepisów nie uprawnia Rady do podejmowania w programie regulacji dotyczących postępowania ze zwłokami zwierząt, czy stanowienia o hotelowaniu psów. Jak wskazano wyżej, organ gminy nie jest upoważniony do regulowania tego, co zostało już uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

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: § 1 pkt 6 w zakresie wyrazu „bezdomnymi”, § 1 pkt 7, 8, 9, 10 i 11, § 3 ust. 2 pkt 1 w zakresie wyrazu „domowych”, § 5 ust. 1 w zakresie wyrazów „psów i kotów bezdomnych”, § 11 ust. 2 pkt 3, § 14 w zakresie wyrazu „bezdomnym”, § 16 ust. 1 pkt 1 w zakresie wyrazów „hotelowanie psów, a także” i wyrazów „i czipowanie”, § 16 ust. 1 pkt 3 w zakresie wyrazu „bezdomnych” i § 16 ust. 1 pkt 5 Programu opieki nad

zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Sulejów w 2021 roku, stanowiącego załącznik do uchwały nr XXXIII/309/2021 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 29 marca 2021 r., w istotny sposób naruszają prawo tj.: art. 11a, art. 11a ust. 2 pkt 4, 6 i 7 i art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanym zakresie.

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 Sulejowa