



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.440.2022

Łódź, 26 kwietnia 2022 r.

Rada Miejska w Strykowie

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 LI/452/2022 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 17 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stryków w 2022 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 marca 2022 r. Rada Miejska w Strykowie podjęła uchwałę Nr LI/452/2022 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stryków w 2022 roku. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 28 marca 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Strykowie zawiadomienia z dnia 7 kwietnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.440.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z 14 kwietnia 2022 r. znak: Or.0711.21.2022 Przewodniczący Rady Miejskiej w Strykowie poinformował, że projekt przedmiotowej uchwały został przekazany do zaopiniowania podmiotom wymienionym w art. 11a ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572) – zwanej dalej ustawą. W zakresie natomiast pozostałych zastrzeżeń opisanych w zawiadomieniu, Przewodniczący Rady Miejskiej w Strykowie złożył wyjaśnienia, które jedynie częściowo uznane zostały przez organ nadzoru za wystarczające.

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.

Mając na uwadze powyższe, 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 została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy. 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 Stryków w 2022 roku (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr LI/452/2022 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 17 marca 2022 r., zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

W § 40 programu Rada wskazała 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 Miejska w Strykowie zaniechała określenia kwoty środków finansowych na takie zadania obligatoryjne jak: sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz usypianie ślepych miotów. 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. W § 40 programu nie określono również kwoty na realizację zadania polegającego na znakowaniu zwierząt w schronisku dla zwierząt (o realizacji tego zadania Rada postanowiła w § 8 programu). Przyjmując na siebie, w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi, obowiązek realizacji celu, jakim jest znakowanie zwierząt przyjętych do schroniska, Rada zobowiązana jest jednocześnie do wskazania konkretnej kwoty na zrealizowanie tego celu. Ponadto w § 40 pkt 1 programu Rada ustaliła kwotę przeznaczoną na realizację zadania opisanego w § 5 programu, który dotyczy zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom w schronisku oraz wyłapywania bezdomnych zwierząt. Należy zauważyć, że w tym zapisie wskazano jedną łączną kwotę na realizację dwóch różnych zadań, o których ustawodawca postanowił w art. 11a ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy – zatem kwestia ta nie została uregulowana w sposób prawidłowy. Konieczność określenia konkretnej kwoty przeznaczonej na wykonanie każdego zadania opisanego w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi potwierdził Wojewódzki Sąd

Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21. Zauważyć należy, 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. W wyroku z dnia 1 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 110/21 WSA 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 § 40 programu nie wypełnia delegacji zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, a wskazane uchybienie 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.

Rada Miejska w Strykowie w § 4 pkt 1 programu postanowiła, że wykonawcami programu, z którymi współpracuje Urząd Miejski w Strykowie są organizacje pozarządowe. Zapis taki nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 ustawy, ponieważ nie informuje szczegółowo, które konkretnie organizacje społeczne, stowarzyszenia i fundacje będą współpracować przy realizacji programu tj. nie wskazuje ich nazwy i adresu. 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. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 9 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 179/18 orzekł, że to właśnie program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt stanowić ma źródło informacji dla mieszkańców Gminy, jak i innych osób, które znajdują się na jej obszarze, o podmiotach realizujących zadania wynikające z ustawy w zakresie określonym w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. W wyroku WSA w Łodzi z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 619/20 Sąd podkreślił, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi musi być dostosowany do warunków i okoliczności występujących oraz przewidywanych w danym roku i nie można mu nadawać charakteru ogólnych ram, które wymagałyby dalszej konkretyzacji. Dodatkowo wskazano, że ogólny zapis dotyczący współpracy np. z organizacjami społecznymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt jest nieprawidłowy i stanowi wadę istotną programu. Stwarza on bowiem niebezpieczeństwo, że w sytuacji gdy nie doszłoby do współdziałania z odpowiednimi organizacjami – wszystkie albo niektóre z zadań programu nie zostaną zrealizowane w ogóle, bądź realizowane będą w sposób nieprawidłowy. Celem programu jest więc określenie w sposób jednoznaczny sposobów działania gminy w celu należytego wypełnienia obowiązków zawartych w ustawie.

Regulacja § 9 programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ w zbyt ogólny sposób reguluje zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi. Rada postanowiła, że sprawowanie opieki nad wolno żyjącymi kotami na terenie Gminy, w tym ich dokarmianie realizowane jest przy współpracy

z opiekunami społecznymi i organizacjami pozarządowymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Zapis ten nie zawiera listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt, nie informuje o prowadzeniu przez Gminę takiej listy, nie informuje też, że w przypadku braku zarejestrowanych społecznych opiekunów kotów wolno żyjących ich opieką zajmować się będzie pracownik Urzędu. Należy zwrócić uwagę na ugruntowane już 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, 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). Dodatkowo w § 9 programu Rada nie skonkretyzowała, z którymi organizacjami pozarządowymi Gmina współpracuje przy sprawowaniu opieki nad wolno żyjącymi kotami. Jak to zostało już wcześniej opisane – 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. Zadaniem Rady jest zatem szczegółowe uregulowanie w programie kwestii dotyczącej opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Zastrzeżenie to

dotyczy również treści § 2 pkt 6 programu, w którym Rada postanowiła, że opiekun społeczny może współpracować z organizacjami pozarządowymi, nie wskazując jednakże, o które organizacje pozarządowe chodzi.

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 Stryków w 2022 roku, będący załącznikiem do uchwały Nr LI/452/2022 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 17 marca 2022 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 2 pkt 3 programu Rada zawarła definicję kotów wolno żyjących, czym przekroczyła granice upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 ustawy. Ustawodawca w art. 4 pkt 21 ustawy wyjaśnił pojęcie zwierząt wolno żyjących (czyli dzikich), a rada gminy nie została uprawniona do tworzenia i wprowadzania do uchwały własnych definicji. 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).” Organ nadzoru podkreśla, że uchwalony przez Radę program opieki nad zwierzętami bezdomnymi ma walor aktu prawa miejscowego, musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

Rada Miejska w Strykowie w § 2 pkt 5 programu postanowiła, że ilekroć w programie jest mowa o organizacjach pozarządowych, należy przez to rozumieć organizacje w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Powyższym zapisem Rada przekroczyła granice upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 ustawy i naruszyła Zasady techniki prawodawczej. Zgodnie ze stosowanym odpowiednio do aktów prawa miejscowego § 4 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej, w uchwale nie odsyła się bowiem do przepisów innych aktów normatywnych. Dodatkowo,

w ocenie organu nadzoru, zapis § 2 pkt 5 programu jest zapisem zbędnym, ponieważ nie zawiera informacji, o które organizacje chodzi (nie precyzuje, z którymi organizacjami pozarządowymi Gmina współpracuje przy realizacji zadań programu).

Nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 ustawy zapis § 18 programu. Rada postanowiła w nim, że odławianie zwierząt bezdomnych i ich transport odbywa się zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa. Regulacja tej treści przekracza zakres przyznanej radzie gminy przez ustawodawcę kompetencji 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. Zatem zastosowane przez Radę odesłanie do obowiązujących w zakresie odławiania zwierząt bezdomnych i ich transportu przepisów prawa, nie jest prawidłowym wypełnieniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy i staje się zapisem zbędnym. Powyższa uwaga odnosi się również do § 33 programu. Postanowiono w nim, że ślepe mioty poddawane są eutanazji zgodnie z ustawą o ochronie zwierząt, który to zapis przekracza granice upoważnienia wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy i narusza obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa.

Rada w § 36 programu wskazała, że opiekę bezdomnym zwierzętom gospodarskim z terenu Gminy, które w wyniku zdarzeń losowych tego wymagają zapewnia gospodarstwo rolne położone w miejscowości Wola Błędowa. Omawiany zapis w zakresie wyrazu „bezdomnym” oraz wyrazów „w wyniku zdarzeń losowych” wykracza poza granice ustawowego upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. W powyższym przepisie ustawodawca zobowiązuje Radę do wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, nie wprowadzając żadnych ograniczeń: ani do „bezdomnych” zwierząt gospodarskich, ani do sytuacji będących „zdarzeniami losowymi”. Z ustawy wynika, że miejsce i opiekę w gospodarstwie rolnym należy zapewnić zwierzętom gospodarskim – bez jakichkolwiek wyjątków. 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). Należy też zauważyć, że ustawodawca w art. 4 pkt 16

i 18 ustawy wskazał definicję zarówno „zwierząt bezdomnych”, jak i „zwierząt gospodarskich”. Zatem poprzez użycie określenia „bezdome zwierzęta gospodarskie” Rada wprowadziła do uchwały nowe pojęcie, które nie jest znane ustawie. W takiej sytuacji regulacja § 36 programu w zakresie wyrazu „bezdome” wykracza poza granice upoważnienia ustawowego. Treść omawianego paragrafu w zakresie wyrazów „w wyniku zdarzeń losowych” narusza również Zasady techniki prawodawczej. Zgodnie z treścią § 6 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, 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.

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 LI/452/2022 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 17 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stryków w 2022 roku, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2, art. 11a ust. 2 pkt 2 oraz art. 11a ust. 5 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 11a ust. 2 pkt 6 i 7 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.

w z. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Karol Młynarczyk
I WICEWOJEWODA

Do wiadomości:

Burmistrz Strykowa