



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.240.2024

Łódź, 3 kwietnia 2024 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 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXIII/636/2024 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Sulejów w 2024 roku”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 lutego 2024 r. Rada Miejska w Sulejowie podjęła uchwałę Nr LXXIII/636/2024 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Sulejów w 2024 roku”. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 marca 2024 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Sulejowie zawiadomienia z dnia 14 marca 2024 r. znak: PNIK-I.4131.240.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 20 marca 2024 r., znak: OR.0001.34.2024 Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej w Sulejowie poinformował, że przedmiotowa uchwała zostanie uchylona na sesji rady pod koniec kwietnia 2024 r., jednocześnie zostanie podjęta uchwała, w której zostaną poprawione zapisy, do których organ nadzoru miał zastrzeżenia.

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 uchwały niezgodnej z prawem.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LXXIII/636/2024 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Sulejów w 2024 roku”, stanowił art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.), 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 choćby jednego z elementów obowiązkowych, skutkuje bezwzględną nieważnością całej uchwały (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 567/12, wyrok WSA

w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r., sygn. akt II SA/GI 1777/13). 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. Postanowienia 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 Sulejów w 2024 roku (zwany dalej Programem), stanowiący załącznik do uchwały Nr LXXIII/636/2024 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 27 lutego 2024 r., zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

W § 16 ust. 1 Programu rada wskazała wysokość środków finansowych przeznaczonych na jego realizację. 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 Sulejowie zaniechała określenia kwoty środków finansowych na realizację obligatoryjnego zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, tj. na opiekę nad wolno żyjącymi kotami. Nie stanowi bowiem prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej płynącej z art. 11a ust. 5 ustawy postanowienie w § 16 ust. 1 pkt 5 Programu o przeznaczeniu środków finansowych wyłącznie na zakup suchej karmy dla kotów wolno żyjących, przy jednoczesnym pominięciu ustalenia odpowiedniej kwoty na finansowanie innych (poza dokarmianiem) aspektów opieki nad wolno żyjącymi kotami. O prawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy nie świadczy także wskazanie jednej, łącznej kwoty na kilka zadań Programu. Do sytuacji takiej doszło w § 16 ust. 1 pkt 1 Programu, w którym rada określiła jedną kwotę na sfinansowanie zarówno odławiania bezdomnych zwierząt, jak i zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki w schronisku. Podkreślić należy, że pominięcie ustalenia i wskazania poszczególnych kwot na realizację wszystkich zadań Programu 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. Konieczność określenia konkretnej kwoty przeznaczonej na wykonanie każdego z opisanych w programie zadań potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi np. w wyrokach z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21; z dnia 6 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 977/21; z dnia 20 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 897/21. Ustawodawca w art. 11a ust. 5 ustawy nałożył na radę gminy obowiązek wskazania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Zwrócić trzeba uwagę, że 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. Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, regulacja § 16 ust. 1 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, a każde ze wskazanych uchybień 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 w § 10 ust. 1 Programu postanowiła, że poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt realizuje schronisko poprzez prowadzenie działań zmierzających do pozyskiwania nowych właścicieli i oddawania do adopcji bezdomnych zwierząt osobom zainteresowanym i zdolnym zapewnić im należyte warunki bytowania. Zadanie to realizuje także Urząd Miejski w Sulejowie oraz MZK w Sulejowie, które za pomocą dostępnych swoich nośników informacyjnych będą zachęcać do adopcji zwierząt bezdomnych z terenu gminy, o czym postanowiono w § 10 ust. 2 Programu. W ocenie organu nadzoru wskazane regulacje nie wypełniają delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, ponieważ nie wynika z nich, jakie konkretnie czynności będzie podejmowało schronisko w celu realizacji zadania polegającego na poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Ogólne postanowienie, w ust. 1 tego paragrafu, o prowadzeniu przez schronisko działań zmierzających do pozyskania nowych właścicieli i oddawania do adopcji bezdomnych zwierząt osobom zainteresowanym, nie jest wystarczające dla uznania, że Program w sposób kompleksowy realizuje delegację ustawową. Treść § 10 ust. 2 Programu nie informuje natomiast precyzyjnie, za pomocą jakich nośników informacyjnych Urząd Miejski w Sulejowie oraz MZK w Sulejowie będą zachęcać do adopcji zwierząt bezdomnych. Należy zauważyć, że konieczność szczegółowego uregulowania powyższej kwestii została podniesiona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 6 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 547/21. Nieprawidłowość przyjętej w § 10 i § 10 ust. 1 Programu regulacji polega również na postanowieniu o poszukiwaniu nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt, podczas gdy ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy wprowadza obowiązek uregulowania w programie kwestii poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Modyfikacja powyższa występuje również w treści § 3 ust. 2 pkt 4 Programu, w którym postanowiono, że zadaniem priorytetowym Programu jest poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Regulacja taka w zakresie wyrazu „nowych” przekracza granice ustawowego upoważnienia z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy i stanowi jego nieuprawnioną modyfikację. Podkreślić warto również, że w § 10 ust. 3 Programu Rada postanowiła o współpracy z organizacjami społecznymi w zakresie poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, jednakże nie wskazane zostało, z którymi konkretnie organizacjami społecznymi Gmina będzie współpracować przy realizacji omawianego zadania. Ponadto w treści tego przepisu (§ 10 ust. 3 Programu) wbrew przepisom ustawy rada ograniczyła poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt wyłącznie do psów i kotów, podczas gdy przepisy ustawy nakładają obowiązek poszukiwania właścicieli dla wszystkich zwierząt bezdomnych.

Opisane powyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa i powodują konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały w całości.

Jednocześnie zauważyć należy, że postanowienia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Sulejów w 2024 roku, stanowiącego załącznik do uchwały Nr LXXIII/636/2024 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 27 lutego 2024 r., zawierają również naruszenia prawa innego rodzaju.

We wprowadzeniu do Programu, w zdaniu drugim, Rada Miejska w Sulejowie postanowiła, że Program ma zastosowanie do wszystkich zwierząt domowych, w szczególności psów i kotów, w tym zwierząt wolno żyjących oraz zwierząt gospodarskich. Regulacja powyższa w zakresie wyrazów „w tym” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 ustawy oraz sprzeczna jest z treścią art. 4 pkt 17, 18 i 21 ustawy. Zauważyć należy, że w przepisie art. 4 pkt 17 ustawodawca zawarł definicję zwierząt domowych, za które uznawane są zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Zgodnie natomiast z art. 4 pkt 18 ustawy, mówiąc o zwierzętach gospodarskich rozumie się przez to zwierzęta gospodarskie w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, a stosownie do przepisu art. 4 pkt 21 ustawy, zwierzęta wolno żyjące (dzikie), są to zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. Mając na uwadze powyższe przepisy należy podkreślić, że rada wbrew definicjom ustawowym i wykraczając poza zakres przyznanej jej kompetencji uznała zwierzęta wolno żyjące oraz zwierzęta gospodarskie za zwierzęta domowe, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy, postanowienia § 2 ust. 2 pkt 2-4 Programu, w których rada dokonała wyliczenia poszczególnych realizatorów Programu. Zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 ustawy, zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Stosownie do treści art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Faktycznym wykonawcą programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi jest zatem Burmistrz Sulejowa. Oznacza to, że wyliczając w § 2 ust. 2 pkt 2-4 Programu: schronisko dla zwierząt, posterunek policji oraz lecznicę weterynaryjną, rada wykroczyła poza granice upoważnienia ustawowego. Podkreślić warto, że podmioty te nie są w żaden sposób podporządkowane gminie, nawet w sytuacji zawarcia z nimi umów cywilnoprawnych na wykonywanie przez nie usług, będących realizacją

poszczególnych zadań Programu (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 924/21; wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 października 2022 r., sygn. II SA/Łd 481/22).

W § 3 ust. 2 pkt 1 Programu Rada Miejska w Sulejowie postanowiła, że zadaniem priorytetowym Programu jest ograniczanie populacji bezdomnych zwierząt z terenu gminy poprzez sterylizację i kastrację zwierząt umieszczanych w schronisku dla zwierząt oraz poprzez zabiegi kastracji/sterylizacji kotów bezdomnych, w szczególności kotów wolno żyjących, poprzez zlecenie ich realizacji lekarzowi weterynarii, z którym Gmina ma podpisaną umowę. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy i jest nieprawidłowa z kilku powodów. Po pierwsze należy podkreślić, że koty wolno żyjące nie są kotami bezdomnymi. Zgodnie z definicją ustawową zawartą w art. 4 pkt 16 ustawy, zwierzętami bezdomnymi 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. Stosownie natomiast do ustalonej w art. 4 pkt 21 ustawy definicji zwierząt wolno żyjących (którymi są koty wolno żyjące) – są to zwierzęta nieudomowione, żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. Mając na względzie powyższe definicje za niezgodne z prawem należy uznać postanowienie § 3 ust. 2 pkt 1 Programu, w części, w której rada postanowiła, że zabiegi kastracji i sterylizacji dotyczą kotów bezdomnych, w szczególności kotów wolno żyjących. Kolejną wątpliwą kwestią jest postanowienie przez Radę Miejską w Sulejowie w § 3 ust. 2 pkt 1 Programu, że zadaniem priorytetowym Programu jest ograniczanie populacji bezdomnych zwierząt poprzez zabiegi sterylizacji lub kastracji kotów wolno żyjących. Jak to zostało wyżej opisane wolno żyjące koty, nie są zwierzętami bezdomnymi. Co więcej, status zwierząt wolno żyjących określa też art. 21 ustawy wskazujący, że zwierzęta te stanowią dobro ogólnonarodowe i powinny mieć zapewnione warunki rozwoju i swobodnego bytu (z wyjątkiem tych, o których mowa w art. 33a ust. 1 ustawy). Organu nadzoru stoi na stanowisku, że wolno żyjących kotów nie dotyczy zatem postulat ograniczania ich populacji, jako zadanie priorytetowe Programu. Przypomnieć należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obligatoryjnie regulować musi kwestię opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie (art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy). Obligatoryjna sterylizacja lub kastracja, zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, dotyczy natomiast zwierząt umieszczonych w schroniskach dla zwierząt. W kwestii dopuszczalności przeprowadzania zabiegów sterylizacji lub kastracji u kotów wolno żyjących wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Łodzi w wyrokach z dnia 27 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1030/22 oraz z dnia 23 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1081/22 – wskazując na treść art. 11a ust. 3a ustawy. Przepis ten umożliwia bowiem fakultatywnie zawarcie w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi planu sterylizacji albo kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają. Ustawodawca dopuszcza zatem sterylizację lub kastrację innych zwierząt, niż zwierzęta bezdomne – pod warunkiem jednakże stworzenia i zawarcia w programie stosownego planu takich działań. W związku z powyższym treść § 3 ust. 2 pkt 1, a także § 7 i § 12 Programu (w zakresie, w jakim mowa o ograniczaniu populacji kotów wolno żyjących) nie mieszczą się w granicach upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy i naruszają art. 11a ust. 2 pkt 2 oraz art. 11a ust. 3a ustawy.

Rada Miejska w Sulejowie w § 3 ust. 2 pkt 3 Programu postanowiła, że zadaniem priorytetowym jest sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym, jeżeli zaistnieje taka konieczność – ich dokarmianie. Regulacja ta w zakresie wyrazów „jeżeli zaistnieje taka konieczność” przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy i stanowi nieuprawnioną modyfikację tego przepisu. Zgodnie z brzmieniem art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy zadaniem Rady jest obligatoryjne uregulowanie w Programie kwestii opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. W przepisie tym ustawodawca nie dał radzie gminy prawa do ograniczenia, bądź całkowitej rezygnacji z konieczności unormowania w Programie jednego z aspektów opieki nad kotami wolno żyjącymi, jakim jest dokarmianie tych zwierząt. Rada zatem zobowiązana jest do zawarcia w uchwale szczegółów dotyczących kwestii dokarmiania kotów wolno żyjących – nie zaś stanowienia, że dokarmianie to będzie miało miejsce wyłącznie, gdy zaistnieje taka konieczność. Uwaga powyższa dotyczy również treści § 7 Programu w zakresie wyrazów „jeżeli zaistnieje taka konieczność” oraz wyrazów „a jeżeli to konieczne”. Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na dokonaną w § 3 ust. 2 pkt 3 i § 7 Programu modyfikację przepisu art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Zgodnie z treścią § 118 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), w uchwale nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. W orzecznictwie sądowno-administracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia.



Nie mieści się w granicach ustawowego upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 1 i 2 oraz narusza art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy regulacja § 4 ust. 2 Programu. Rada postanowiła w tym paragrafie o finansowaniu zabiegów sterylizacji i kastracji w lecznicy weterynaryjnej bezdomnych kotów z terenu gminy, gdy mieszkaniec Gminy wyraża chęć jego adopcji oraz kotów wolno żyjących – we współpracy z zadeklarowanymi społecznymi opiekunami kotów wolno żyjących. Nieprawidłowość tej regulacji polega na postanowieniu przez radę, że bezdomne koty będą poddawane zabiegom sterylizacji lub kastracji w lecznicy weterynaryjnej, podczas gdy zwierzęta te zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy podlegają obligatoryjnie takim zabiegom w schronisku dla zwierząt, o czym Rada postanowiła już w § 4 ust. 1 Programu. Zatem regulacja § 4 ust. 2 Programu w części dotyczącej wykonywania u bezdomnych kotów zabiegów sterylizacji lub kastracji w lecznicy weterynaryjnej narusza art. 11a ust. 2 pkt 4 i wykracza poza zakres kompetencji przekazany Radzie w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy.

W § 8 ust. 3 Programu rada postanowiła, że zwierzęta umieszczone w schronisku będą zwracane ich właścicielom po udokumentowaniu przez nich swoich praw właścicielskich do zwierzęcia oraz po uiszczeniu obowiązujących w schronisku opłat. Regulacja powyższa nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy, zatem kwestie w niej opisane nie podlegają regulacji w uchwale będącej aktem prawa miejscowego – mogą natomiast zostać uregulowane np. w umowie cywilno-prawnej zawartej pomiędzy Gminą, a schroniskiem. Przypomnieć należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jak każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw i jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

W § 14 Programu Rada postanowiła, że zapewnienie opieki zwierzętom gospodarskim bezdomnym będzie realizowane poprzez współpracę z gospodarstwem rolniczym – Krzewiny 15, gm. Sulejów. Postanowienie to w zakresie wyrazu „bezdomnym” przekracza granice upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Ustawodawca zobowiązał organ prawodawczy jednostki samorządu terytorialnego do wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, nie wprowadzając w tym zakresie żadnych ograniczeń. Z przepisów 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 oraz wyrok WSA

w Łodzi z dnia 25 października 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 481/22). Należy też zwrócić uwagę na to, że ustawodawca w art. 4 pkt 16 i 18 ustawy zamieścił definicję zarówno „zwierząt bezdomnych”, jak i „zwierząt gospodarskich”. Zatem poprzez użycie określenia „zwierzęta gospodarskie bezdomne” rada wprowadziła do uchwały nowe pojęcie, które nie jest znane ustawie. W takiej sytuacji postanowienie § 14 Programu w zakresie wyrazu „bezdomnym” wykracza poza granice upoważnienia ustawowego i stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Uwaga ta dotyczy również treści § 16 ust. 1 pkt 3 Programu, w którym rada określiła wysokość środków finansowych na zapewnienie całodobowej opieki w gospodarstwie rolnym dla bezdomnych zwierząt gospodarskich.

Reasumując, uchwała Nr LXXIII/636/2024 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Sulejów w 2024 roku”, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 5 oraz art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 11a ust. 1 i 2 oraz art. 11a ust. 2 pkt 2, 4, 5 i 7 ustawy o ochronie zwierząt.

Stosownie do 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**

*Dorota Ryl*

Do wiadomości:

Burmistrz Sulejowa