



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.357.2022

Łódź, 6 kwietnia 2022 r.

Rada Miejska w Rzgowie

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 XLV/454/2022 Rady Miejskiej w Rzgowie z dnia 2 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rzgów w 2022 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 2 marca 2022 r. Rada Miejska w Rzgowie podjęła uchwałę Nr XLV/454/2022 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rzgów w 2022 roku. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 8 marca 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Rzgowie zawiadomienia z 18 marca 2022 r. znak: PNIK-I.4131.357.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z 25 marca 2022 r. znak: RM.0711.16.2022 Przewodniczący Rady Miejskiej w Rzgowie poinformował, że „Organ uchwałodawczy opracowując treść przedmiotowej uchwały opierał się na tożsamej z punktu widzenia treści uchwale Nr XXXIII/306/2021 Rady Miejskiej Rzgowa z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rzgów w 2021 r., która została ogłoszona w Dzienniku

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.

Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 17 marca 2021 r. pod poz. 1200. W przypadku uchwały Nr XXXIII/306/2021 Rady Miejskiej w Rzgowie organ nadzoru nie zgłosił żadnych zastrzeżeń i wskazana uchwała stała się obowiązującym aktem prawa miejscowego na terenie gminy Rzgów.” Jednocześnie Przewodniczący Rady Miejskiej w Rzgowie poinformował, że żaden z podmiotów, którym projekt przedmiotowej uchwały został przekazany do zaopiniowania na mocy art. 11a ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), zwanej dalej ustawą, nie zgłosił zastrzeżeń do projektu 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. 11 ust. 1 w związku z art. 11a ust. 1 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 Rzgów w 2022 r. (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr XLV/454/2022 Rady Miejskiej w Rzgowie z dnia 2 marca 2022 r., zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

W § 17 programu Rada wskazała sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu w roku 2022. Analiza treści tego paragrafu prowadzi do wniosku, że kwestia ustalenia wysokości środków finansowych związanych z realizacją programu oraz sposobu wydatkowania tych środków (do czego zobowiązuje ustawa w art. 11a ust. 5), nie została przez Radę uregulowana w sposób wyczerpujący. W punkcie 1 tego paragrafu wskazana została jedna, łączna kwota na realizację takich zadań jak: odławianie bezdomnych zwierząt, zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w schronisku, obowiązkowa sterylizacja i kastracja zwierząt w schronisku oraz usypianie ślepych miotów. Podobnie w § 17 pkt 4 programu, w którym ustalono jedną kwotę na realizację różnych zadań np. zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, czy usypianie ślepych miotów. Dokonując natomiast podziału całości środków finansowych i przyporządkowując poszczególne kwoty różnym zadaniom określonym w programie, Rada pominęła w § 17 programu określenie wysokości środków pieniężnych na wykonywanie zadania obowiązkowego jakim jest poszukiwanie właścicieli dla zwierząt bezdomnych oraz zadania fakultatywnego – edukacja mieszkańców, o której Rada postanowiła w § 15 programu. Pominięcie ustalenia i wskazania kwot na realizację ww. zadań oznacza, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej, a program nie reguluje w sposób wystarczający materii przekazanej do unormowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania

bezdolności zwierząt. W art. 11a ust. 5 ustawa nakłada na radę gminy obowiązek wskazania w programie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Użyte w tym przepisie przez ustawodawcę określenie "sposób wydatkowania środków finansowych", oznacza wymóg przedstawienia w uchwale dotyczącej programu zapobiegania bezdomności zwierząt, jako elementu obligatoryjnego, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. W wyroku z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20 Naczelny Sąd Administracyjny orzekł: „Nie ulega wątpliwości, że wskazany przepis bezwzględnie wymaga, by rada gminy w sposób szczegółowy i wyczerpujący określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków poprzez egzemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań”. Następnie WSA w Łodzi w wyroku z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21 postanowił, że czym innym jest wskazanie sposobów realizacji celów programu, a czym innym konkretne i jednoznaczne ustalenie w ramach przewidzianych środków sposobów ich wydatkowania, które z oczywistych względów powinny być zgodne z celami i przyjętymi założeniami programu. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Zatem tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych, przeznaczonych na realizację programu, z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami. W wyroku z dnia 1 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 110/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie orzekł natomiast, że „O ile zgodzić się należy z organem, że precyzyjne określenie w ramach Programu wysokości środków przeznaczanych na poszczególne cele może być trudne, to jednak szacunkowe przypisanie wartości na realizację konkretnych zadań wynikających z Programu oraz ewentualnej rezerwy i tym samym dookreślenie sposobu wydatkowania środków nie powinno nastroczać 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 § 17 pkt 1-4 programu nie wypełnia delegacji zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, a wskazane uchybienie stanowi samodzielną podstawą do stwierdzenia nieważności w całości uchwały przyjmującej

program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, co potwierdził np. WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 604/21.

Rada Miejska w Rzgowie postanowiła w § 3 ust. 2 programu, że w opiece nad zwierzętami bezdomnymi gmina Rzgów współpracuje z kołami łowieckimi działającymi na obszarze gminy Rzgów. Zapis taki nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 ustawy, ponieważ nie informuje szczegółowo, z którymi kołami łowieckimi Gmina współpracuje, § 3 ust. 2 programu 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.

Regulacja § 5 pkt 1-3 programu nie wypełniają delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ w zbyt ogólny sposób regulują zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi. Zapisy te nie wskazują konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc przebywania kotów wolno żyjących oraz ustalenia terminów i miejsc ich dokarmiania. W § 5 pkt 3 programu wskazano natomiast, że sterylizację lub kastrację kotów wolno żyjących wykonywać będzie lekarz weterynarii, z którym Gmina podpisała umowę w dniu 30 grudnia 2021 r. Taka informacja nie stanowi właściwego wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, bowiem nie wynika z niej, który konkretnie lekarz weterynarii (nazwa i adres gabinetu weterynaryjny lub nazwisko i adres lekarza) wykonywać będzie zabiegi sterylizacji i kastracji kotów wolno żyjących. Krótki okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność określenia w sposób jednoznaczny metod działania gminy, w celu należytego wypełnienia obowiązków wskazanych w ustawie, a także konkretnego wskazania wszystkich podmiotów, przy pomocy których gmina

będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią zadania. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się z niego dowiedzieć: kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne, czy też kto jest podmiotem odpowiadającym za opiekę nad kotami wolno żyjącymi i ich dokarmianie. Charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi wymaga zatem, aby wszelkie umowy i ustalenia dotyczące wykonywanych przez Gminę zadań związanych z programem, były zawarte przed uchwaleniem programu przez radę gminy. Zadaniem Rady jest zatem szczegółowe uregulowanie w programie kwestii dotyczącej opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Należy też zwrócić uwagę na orzecznictwo sądowe dotyczące opieki nad kotami wolno żyjącymi, zgodnie z którym brak wskazania konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, czy też brak listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt – nie pozwala na uznanie, że rada gminy wypełniła obowiązek nałożony na nią w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy (zob. wyrok NSA z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21 orzekł natomiast, że program nie może cechować się dużym stopniem ogólności, lecz powinien zawierać konkretne sposoby działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, listę społecznych opiekunów oraz miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt. Sąd ten podkreślił, że duża zmienność okoliczności, w tym populacji kotów wolno żyjących, miejsc ich legowisk, czy listy społecznych opiekunów dokarmiających koty wolno żyjące, uzasadnia coroczne weryfikowanie programu i dostosowywanie go do aktualnych warunków i potrzeb w tym obszarze działania gminy.

Nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, zapis § 9 programu. Rada postanowiła w nim, że usypianie ślepych miotów wykonywane jest wyłącznie przez lekarzy weterynarii współpracujących ze Schroniskiem, jak i lekarza weterynarii (w uzasadnionych przypadkach), z którym Gmina Rzgów zawarła umowę w dniu 30 grudnia 2021 r. Jak to już opisano wyżej, o wypełnieniu delegacji ustawowej świadczy konkretne wskazanie nazwy i adresu gabinetu weterynaryjnego lub nazwiska lekarza weterynarii, który będzie wykonywał zabiegi opisane w programie, a nie ograniczenie się do podania informacji o umowie zawartej z lekarzem. W wyroku z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18 Naczelny Sąd Administracyjny orzekł: „W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na „wykonawczy”, konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i stąd też taki charakter programu nie będzie zachowany jeśli nie zostaną w nim wskazane konkretne podmioty realizujące te zadania. Niewskazanie danych konkretnego podmiotu

uniemożliwia realizację zadań wynikających z programu (por. wyrok NSA z dnia 27 października 2011., sygn. akt II OSK 1667/11)”. Dodatkowo należy zauważyć, że zapis § 9 programu w zakresie wyrazów „w uzasadnionych przypadkach” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy i jednocześnie narusza Zasady techniki prawodawczej. Zgodnie z treścią § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

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 Rzgów w 2022 r., będący załącznikiem do uchwały Nr XLV/454/2022 Rady Miejskiej w Rzgowie z dnia 2 marca 2022 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 15 pkt 4 programu Rada postanowiła, że działania edukacyjne prowadzone w ramach programu opierać się będą na propagowaniu adopcji bezdomnych zwierząt domowych. Zapis ten stanowi modyfikację przepisu art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, zgodnie z którym program regulować ma kwestię poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Ustawodawca posługuje się w tym przepisie pojęciem „zwierząt bezdomnych”, zatem zapis § 15 pkt 4 programu w zakresie wyrazu „domowych”, przekracza granice upoważnienia ustawowego i modyfikuje przepis ustawy. Należy też zwrócić uwagę, że ustawodawca w art. 4 pkt 16 i 17 ustawy wskazał definicję „zwierząt bezdomnych” oraz „zwierząt domowych”. I tak pod pojęciem „zwierząt bezdomnych”, rozumie się 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, pod pojęciem „zwierząt domowych”, rozumie się natomiast zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Biorąc zatem pod uwagę, że program opieki nad

zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy dotyczy zwierząt bezdomnych, którymi mogą być zarówno zwierzęta domowe, jak i gospodarskie – zapis § 15 pkt 4 programu w zakresie wyrazu „domowych” należy uznać za nieprawidłowy i przekraczający granice upoważnienia ustawowego. 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. Obowiązek taki wynika np. z treści § 6 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Zapis § 17 pkt 2 programu w zakresie wyrazów „w sytuacji ekstremalnych warunków bytowania” przekracza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 11a ust. 2 pkt 2 w związku z art. 11a ust. 5 ustawy. Ustawodawca zobowiązuje organ prawodawczy gminy do wskazania w programie wysokości środków finansowych przeznaczonych na wszystkie zadania opisane w programie, a zatem również na opiekę nad wolno żyjącymi kotami (w tym ich dokarmianie). Zapis ustawy, w zakresie opieki i dokarmiania kotów wolno żyjących, nie wprowadza żadnych ograniczeń – wobec tego Rada nie może ustalić kwoty przeznaczonej na zakup karmy dla tych zwierząt wyłącznie w sytuacji ekstremalnych warunków bytowania. Jednocześnie trzeba zauważyć, że stwierdzenie „ekstremalne warunki bytowania” stanowi pojęcie nieostre, którego użycie w akcie prawa miejscowego narusza Zasady techniki prawodawczej.

W § 17 pkt 3 programu Rada wskazała kwotę przeznaczoną na zapewnienie miejsca i opieki dla bezdomnych zwierząt gospodarskich, umieszczonych na określony czas we wskazanym gospodarstwie rolnym. Zapisem tym Rada przekroczyła granice ustawowego upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 7 w związku z art. 11a ust. 5 ustawy. Ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia w programie wysokości środków finansowych na realizację zadania jakim jest wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. 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 zwrócić uwagę, że ustawodawca w art. 4 pkt 16 i 18 ustawy wskazał definicję „zwierząt bezdomnych” oraz „zwierząt gospodarskich”. Zatem poprzez użycie określenia „bezdome zwierzęta

gospodarskie” Rada wprowadziła do uchwały nowe pojęcie, które nie jest znane ustawie. Wobec powyższego zapis § 17 pkt 3 programu w zakresie wyrazu „bezdomnych” wykracza poza granice upoważnienia. Ponadto omawiany zapis § 17 pkt 3 programu postanawia o umieszczeniu zwierząt w gospodarstwie rolnym „na określony czas”. Zapis taki przekracza granice upoważnienia wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, ponieważ prawodawca nie dał Radzie przyzwolenia na regulowanie kwestii dotyczącej czasu przebywania zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym. Jednocześnie zwrot „na określony czas” jest zwrotem nieostrym, którego użycie narusza § 6 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej.

Rada w § 17 pkt 4 programu postanowiła o finansowaniu usypiania ślepych miotów zwierząt posiadających właściciela lub opiekuna, który to zapis jest niezgodny z treścią art. 11a ust. 2 pkt 6 w związku z art. 11a ust. 5 ustawy. Zestawienie tych dwóch przepisów prowadzi do wniosku, że finansowanie przez gminę dotyczyć może wyłącznie usypiania ślepych miotów zwierząt bezdomnych. Stanowisko takie zaprezentował 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, regulację § 17 pkt 4 programu w części dotyczącej finansowania usypiania ślepych miotów zwierząt posiadających właściciela lub opiekuna należy uznać za przekraczającą zakres upoważnienia ustawowego.

Nie mieści się w granicach kompetencji określonej w art. 11a ust. 2 w związku z art. 11a ust. 5 ustawy – treść § 17 pkt 5 programu. Elementy, które obligatoryjnie muszą zostać zawarte w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi określa art. 11a ust. 2 i 5, natomiast art. 11a ust. 3 i 3a ustawy wskazują elementy fakultatywne, czyli takie, które uchwalony program może obejmować. Zauważyć należy, że żaden z powyższych przepisów nie uprawnia Rady do podejmowania w programie regulacji dotyczących postępowania ze zwłokami zwierząt, a tym samym również przeznaczenia środków finansowych na odbiór padłych zwłok zwierzęcych. Dodatkowo należy zauważyć, że kwestia postępowania ze zwłokami zwierząt została uregulowana przez ustawodawcę w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421). Jak wskazano powyżej, 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.

Reasumując, uchwała Nr XLV/454/2022 Rady Miejskiej w Rzgowie z dnia 2 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rzgów w 2022 roku, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 2 i 6 oraz art. 11a ust. 5 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 11a ust. 2, art. 11a ust. 2 pkt 2, 5, 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.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Burmistrz Rzgowa