



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.69.2022

Łódź, 27 stycznia 2022 r.

**Rada Gminy Wierzchlas**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLI/285/2021 Rady Gminy Wierzchlas z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Wierzchlas w 2022 roku.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 17 grudnia 2021 r. Rada Gminy Wierzchlas podjęła uchwałę Nr XLI/285/2021 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Wierzchlas w 2022 roku. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 28 grudnia 2021 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Wierzchlas zawiadomienia z 17 stycznia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.69.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Odpowiadając na uwagi organu nadzoru, Przewodniczący Rady Gminy Wierzchlas w piśmie z 21 stycznia 2022 r. znak: R.S.0711.6.2022 wskazał, że Rada Gminy Wierzchlas na najbliższej sesji dokona zmian w ww. uchwale, które dostosowują ją do obowiązujących przepisów prawa.

**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.

Pomimo 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 niezgodnej z prawem przedmiotowej uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638 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, 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 obowiązkowa i nie może zostać przez radę gminy pominięta w treści programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Wierzchlas w 2022 roku. Pominięcie takie oznaczać będzie 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 brak 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. Zasada ta 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 (por. 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 Wierzchlas na rok 2022 (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr XLI/285/2021 Rady Gminy Wierzchlas z dnia 17 grudnia 2021 r., zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

W § 2 ust. 1 pkt 7 programu Rada Gminy Wierzchlas w sposób nieuprawniony stworzyła własną definicję pojęcia „koty wolnożyjące”, co pozostaje w opozycji do art. 11a ust. 2 ustawy, który nie daje upoważnienia do regulowania definicji pojęć używanych w ustawie. Ponadto ustawodawca określił w art. 4 pkt 21 ustawy co należy rozumieć pod pojęciem „zwierzęta wolno żyjące”. Tworzenie przez Radę Gminy nowych definicji pojęć już funkcjonujących w ustawie, jest niedopuszczalne, bowiem zgodnie z treścią § 149 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 normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych, w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 września 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 504/12 oraz w wyroku z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 478/13).

Ponadto organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość zapisu § 5 programu, w którym Rada Gminy nie określiła czy wyłapywanie zwierząt na terenie gminy będzie miało charakter stały (odławianie przez cały czas obowiązywania programu), czy też okresowy (odławianie

następujące wyłącznie w określonych z góry czasookresach). Doprecyzowanie tego zapisu stanowić będzie dla właścicieli zwierząt konieczną informację o tym kiedy (przez cały rok, przez określony z góry okres w roku) mogą spodziewać się czynności odławiania. Należy zauważyć, że program opieki nad zwierzętami ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się z niego dowiedzieć kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne, czy też jest podmiotem zobowiązanym do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, a więc wykonuje zadania własne gminy wynikające z ustawy o ochronie zwierząt i uchwalonego na jej podstawie programu. Celem programu jest więc określenie w sposób jednoznaczny sposobów działania gminy w celu należytego wypełnienia obowiązków wskazanych w ustawie, które dotyczą m.in. odławiania bezdomnych zwierząt. Na istotę tej informacji w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi zwrócił uwagę np. WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 1063/17.

W § 6 programu Rada Gminy uregulowała w jaki sposób będzie realizowana opieka nad kotami wolno żyjącymi. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że zapis ten nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ określa w sposób ogólny, nieprecyzyjny i niedookreślony sposób sprawowania opieki nad kotami wolno żyjącymi. W wyroku z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18 Naczelny Sąd Administracyjny 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 (karmicieli) oraz miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt. W kwestii dotyczącej opieki nad kotami wolno żyjącymi wypowiedział się również wielokrotnie WSA w Łodzi np. w wyrokach: 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 § 7 ust. 1-3 programu w zakresie wyrazów „zwierzęta domowe i gospodarskie”, „zwierzęta domowe”, „zwierzęta gospodarskie” zapisy te przekraczają granice upoważnienia ustawowego i stanowią modyfikację przepisu art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy, zgodnie z którym program ma regulować kwestię odławiania bezdomnych zwierząt a nie jak wskazano w programie zwierząt domowych i gospodarskich.

Zgodnie zaś z treścią § 118 w zw. § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w akcie wykonawczym nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Zgodnie z utrwalonym

stanowiskiem orzecznictwa sądów administracyjnych, powtarzanie i modyfikację w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalną (np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 533/15 i powołane tam orzecznictwo). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis, będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Za naruszający prawo uznać należy również zapis § 15 programu, który nie reguluje w sposób wyczerpujący kwestii wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków, do czego zobowiązuje ustawa w art. 11a ust. 5 ustawy. 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”*.

W § 15 programu, Rada Gminy nie wskazała kwoty na realizację zadania dotyczącego: opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypiania ślepych miotów (Rada wskazała jedynie finansowanie usypiania ślepych miotów bezdomnych kotów), utrzymania zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym, natomiast na utrzymanie bezdomnych zwierząt umieszczonych w schronisku oraz ich odławianie Rada Gminy wskazała jedną łączną kwotę. Pominięto w § 15 programu całkowicie wskazanie kwoty przeznaczonej na takie zadania jak: obowiązkowa kastracja i sterylizacja zwierząt w schronisku dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych 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 przez ustawodawcę w tym przepisie określenie "sposób wydatkowania środków finansowych", oznacza wymóg przedstawienia w uchwale dotyczącej programu zapobiegania bezdomności zwierząt, jako elementu obowiązkowego, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 maja

2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21 – 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 § 15 programu nie wypełnia delegacji określonej 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.

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 uchwała Nr XLI/285/2021 Rady Gminy Wierzchlas z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Wierzchlas w 2022 roku w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 5 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, a także art. 11a ust. 2 pkt 3 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:

Wójt Gminy Wierzchlas