



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.256.2023

Łódź, 6 kwietnia 2023 r.

Rada Gminy Rząśnia

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 i 572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI/304/2023 Rady Gminy Rząśnia z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rząśnia na 2023 rok.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 lutego 2023 r. Rada Gminy Rząśnia podjęła uchwałę Nr XLI/304/2023 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rząśnia na 2023 rok. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 marca 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Rząśnia zawiadomienia z dnia 20 marca 2023 r. znak: PNIK-I.4131.256.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 22 marca 2023 r. znak: UGO.0711.3.2023 Przewodniczący Rady Gminy Rząśnia złożył stosowne wyjaśnienia w sprawie, które nie zostały uznane przez organ nadzoru za wystarczające.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XLI/304/2023 Rady Gminy Rząśnia z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania

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.

bezdомności zwierząt na terenie gminy Rzęśnia na 2023 rok, stanowił art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), 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/Gl 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 Rzęśnia w 2023 roku (zwany dalej Programem), stanowiący załącznik do uchwały Nr XLI/304/2023 Rady Gminy Rzęśnia z dnia 28 lutego 2023 r., zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

Treść § 4 ust. 1 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy. Rada postanowiła w nim, że zapobieganie bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rzęśnia realizowane będzie poprzez umieszczanie bezdomnych zwierząt domowych w schronisku dla zwierząt, z którym Gmina ma podpisaną umowę na prowadzenie działalności w tym zakresie. Zauważyć należy, że w omawianym paragrafie Rada nie zamieściła informacji o tym, z którym schroniskiem ma podpisaną umowę, a zatem nie wskazała konkretnego schroniska, w którym umieszczane będą bezdomne zwierzęta z terenu Gminy Rzęśnia. Co prawda w § 3 ust. 1 Programu Rada wyliczyła podmioty biorące udział w realizacji zadań Programu i wskazała np. w § 3 ust. 1 pkt 2 Programu – Przytulisko i Hotel dla zwierząt domowych „Funny Pets”, a w punkcie 3 – Fundację Schroniska Funny Pets, jednakże przy żadnym z ww. podmiotów nie zawarła czytelnej informacji, że jest to schronisko dla zwierząt, z którym Gmina podpisała umowę na prowadzenie działalności w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Nieprawidłowy, w ocenie organu nadzoru, jest również § 4 ust. 2 Programu, w którym Rada postanowiła, że informacja o wyborze schroniska zostanie podana w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie gminy, w tym na stronie internetowej. Treść tej regulacji sugeruje bowiem, że do czasu uchwalenia Programu umowa nie została jeszcze podpisana i dopiero po jej podpisaniu stosowna informacja zostanie podana do wiadomości. W tym miejscu warto zauważyć, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18 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)”. 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. Dodatkowo, to właśnie program opieki nad zwierzętami bezdomnymi ma stanowić źródło informacji dla mieszkańców Gminy, jak i innych osób, które znajdą się na jej obszarze o podmiotach realizujących poszczególne zadania wynikające z ustawy w zakresie określonym w art. 11a ust. 2 ustawy tj. kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne, czy też z jakimi organizacjami lub podmiotami Gmina współpracuje przy wykonywaniu pozostałych zadań programu (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 179/18). Analiza przepisów § 3 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz § 4 ust. 1 i 2 Programu wskazuje również na naruszenie Zasad techniki prawodawczej. Stosownie do § 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 sformułowany w sposób precyzyjny, jasny, czytelny i wyczerpujący. 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. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że Rada w § 4 ust. 1 Programu nie wypełniła delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy, ponieważ nie zawarła w nim konkretnej informacji o podmiocie, który będzie zapewniał bezdomnym zwierzętom z terenu gminy Rządnie miejsce w schronisku dla zwierząt, co zostało uczynione prawidłowo np. w § 9 ust. 1 Programu.

Nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy treść § 5 ust. 1 Programu, ponieważ w zbyt ogólny sposób reguluje zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi. Przepis § 5 ust. 1 Programu pomija całkowicie kwestię obserwacji i liczenia populacji tych zwierząt, natomiast kwestia zakupu karmy i wydawania jej społecznym opiekunom kotów wolno żyjących nie zawiera żadnych szczegółów dotyczących tego działania. 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 i częstotliwości ich dokarmiania, brak listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt, czy też brak zasad zakupu karmy i jej wydawania społecznym opiekunom 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 również, 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 również 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). 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. Zadaniem Rady jest zatem szczegółowe uregulowanie w Programie kwestii dotyczącej opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, co nie zostało wykonane przez Radę prawidłowo w § 5 ust. 1 Programu.

Rada w § 5 ust. 2 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, bowiem nie zawarła w nim informacji, z którym lekarzem weterynarii Gmina ma podpisaną umowę w zakresie udzielenia pomocy weterynaryjnej kotom wolno żyjącym. Jak to zostało opisane wyżej roczny okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność jednoznacznego wskazania podmiotów, przy pomocy których gmina w ciągu najbliższego roku będzie realizowała poszczególne zadania nałożone na nią w ustawie. Powierzchowne i wybiórcze uregulowanie poszczególnych części programu niweczy bowiem podstawowy cel, dla którego program jest uchwalany, a więc ustalenia pewnych kierunków i sposobu wykonywania zadania własnego gminy, jakim jest zapewnienie opieki bezdomnym

zwierzętom oraz ich wyłapywanie na terenie gminy (art. 11 ust. 1 ustawy).

Nie stanowi o prawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej określonego w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy – regulacja § 7 ust. 1 Programu. Rada postanowiła w tym paragrafie, że Gmina realizuje obowiązkową sterylizację lub kastrację zwierząt w schroniskach na zasadach ustalonych z jednostką prowadzącą schronisko. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że przepis ten nie wskazuje, który z podmiotów wskazanych w § 3 ust. 1 Programu (lub inny podmiot) jest jednostką prowadzącą schronisko, dokonującą obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt z terenu gminy Rzęśnia. Informacyjny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt wymaga od rady gminy jednoznacznego wskazania wszystkich podmiotów, które uczestniczyć będą w realizacji ustawowych obowiązków Gminy wynikających z art. 11 ust. 1 ustawy. Dodatkowo redakcja przepisu § 7 ust. 1 Programu sugerować może, że zadanie polegające na przeprowadzaniu obowiązkowej sterylizacji lub kastracji zwierząt powierzone zostało więcej niż jednemu schronisku, co narusza Zasady techniki prawodawczej.

W § 8 ust. 1 pkt 1 Programu Rada postanowiła, że poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt realizowane będzie poprzez powierzenie tego zadania podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt, z którym Gmina Rzęśnia zawarła umowę na przyjęcie bezdomnych zwierząt. Jak to zostało opisane wyżej Rada nie wskazała w § 4 ust. 1 Programu w prawidłowy sposób podmiotu, z jakim podpisała umowę na prowadzenie działalności w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Również w omawianym § 8 ust. 1 pkt 1 Programu nie zawarto informacji, co do schroniska, które poszukiwać będzie właścicieli dla bezdomnych zwierząt umieszczonych w schronisku. Brak ten stanowi nie wypełnienie delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy. W ocenie organu nadzoru § 8 ust. 1 pkt 1 Programu nie wypełnia delegacji ww. przepisu także z innego powodu. Regulacja ta nie precyzuje bowiem, jakie konkretnie czynności będzie podejmowało schronisko w celu realizacji zadania – poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Nie określa ona przykładów działania mającego na celu realizację tego zadania, które mogłyby obejmować np. kampanie realizowane za pomocą regionalnych środków masowego przekazu, stron internetowych, w tym portali społecznościowych, bądź ogłoszeń zamieszczanych w miejscach publicznych (np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 547/21).

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

Jednocześnie zauważyć należy, że postanowienia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rzęśnia w 2023 roku,

stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLI/304/2023 Rady Gminy Rzaśnia z dnia 28 lutego 2023 r., zawierają również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

Nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy, postanowienia § 3 ust. 1 pkt 2-6 Programu, w których Rada dokonała wyliczenia poszczególnych wykonawców 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 jest zatem Wójt Gminy Rzaśnia. Oznacza to, że Rada wyliczając w § 3 ust. 1 pkt 2-6 Programu np. Przytulisko i Hotel dla zwierząt domowych „Funny Pets”, Fundację Schroniska Funny Pets, czy Stowarzyszenie Klub Hodowców Rasy Owczarek Niemiecki, wykroczyła poza granice upoważnienia ustawowego. Podkreślić trzeba, że podmioty te nie są w żaden sposób podporządkowane gminie, nawet w sytuacji, gdy zostaną zawarte z nimi umowy cywilnoprawne na wykonywanie usług w zakresie realizacji 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).

Przekracza granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 11a ust. 2 pkt 2 i 6 ustawy i narusza Zasady techniki prawodawczej – treść § 5 ust. 1 pkt 7 Programu w zakresie wyrazów „w uzasadnionych przypadkach”. Przypomnieć należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stanowi akt prawa miejscowego, którego przepisy 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. Przepisy uchwały mają zatem zawierać postanowienia wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Treść § 5 ust. 2 Programu w zakresie wyrazów „który ucierpiał w wyniku wypadku” przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 2 i 8 ustawy. Rada postanowiła w tym przepisie o dokonywaniu interwencyjnego odławiania i sterylizacji kotów wolno żyjących, które ucierpiał w wyniku wypadku. Należy zauważyć, że stosownie do

art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy – obowiązkiem gminy jest zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt i uregulowanie tej kwestii w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Opieka weterynaryjna w takich przypadkach dotyczy wszystkich zwierząt, co potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1503/17. W wypadkach drogowych mogą brać zatem udział również koty wolno żyjące, których dotyczy omawiany § 5 ust. 2 Programu. Zwierzętom tym jednakże, w sytuacji kiedy ucierpiały w wyniku wypadku, należy udzielić niezbędnej pomocy weterynaryjnej w celu ratowania życia, zdrowia zwierzęcia i zmniejszenia jego cierpienia – nie zaś poddawania go zabiegowi sterylizacji. Mając na uwadze powyższe, treść § 5 ust. 2 Programu w zakresie wyrazów „który ucierpiały w wyniku wypadku” wykracza poza granice upoważnienia z art. 11a ust. 2 pkt 2 i 8 ustawy.

W § 5 ust. 3 Programu Rada postanowiła, że w przypadku potrzeby dalszej rehabilitacji kot umieszczony jest w schronisku, z którym Gmina ma podpisaną umowę. Regulacja ta nie mieści się w granicach upoważnienia z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy w zakresie wyrazów „umieszczony jest w schronisku, z którym Gmina ma podpisaną umowę”. Podkreślić trzeba, że schronisko dla zwierząt, stosownie do art. 4 pkt 25 ustawy, jest to miejsce przeznaczone wyłącznie do opieki nad zwierzętami domowymi, spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421 z późn. zm.). Koty wolno żyjące, których przecież dotyczy treść § 5 ust. 3 Programu, są nie są natomiast zwierzętami domowymi i nie należy umieszczać ich w schroniskach dla zwierząt. Są to zwierzęta nieudomowione i żyjące w warunkach niezależnych od człowieka, zgodnie z brzmieniem art. 4 pkt 21 ustawy. Dodatkowo koty wolno żyjące, żyjąc w otoczeniu człowieka, są ważnym elementem ekosystemu, a ich obecność zapobiega rozprzestrzenianiu się myszy i szczurów, co również przesądza o tym, że zwierzęta te nie powinny być umieszczane w schronisku. Wobec powyższego § 5 ust. 3 Programu w zakresie wyrazów „umieszczony jest w schronisku, z którym Gmina ma podpisaną umowę”, należy uznać za wykraczający poza granice ustawowego upoważnienia.

Rada w § 6 ust. 5 Programu postanowiła, że transport bezdomnych zwierząt będzie odbywał się środkiem transportu przystosowanym do bezpiecznego i humanitarnego przewozu zwierząt, o odpowiedniej powierzchni i kubaturze zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa. Regulacja ta w zakresie wyrazów „zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa” przekracza granice kompetencji określone w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy i narusza hierarchiczny system źródeł prawa. Należy zwrócić uwagę, 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 np. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 447/15, w którym orzekł, 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 RP hierarchicznym systemem źródeł prawa. Zatem zastosowane przez Radę odesłanie do obowiązujących w zakresie transportu zwierząt przepisów prawa, wykracza poza granice kompetencji zawarte w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy. Przypomnieć trzeba, że omawiana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co oznacza, że Rada uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykraczać poza granice upoważnienia określonego w ustawie o ochronie zwierząt. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

Nie mieści się w granicach ustawowego upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy i narusza Zasady techniki prawodawczej – treść § 10 ust. 1 Programu w zakresie wyrazów „W przypadku ewentualnych zdarzeń”. Rada postanowiła w omawianym przepisie, że w przypadku ewentualnych zdarzeń dotyczących zwierząt gospodarskich w celu zapewnienia im schronienia wskazuje się gospodarstwo rolne w miejscowości Kodrań. Na mocy art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, rada gminy zobowiązana została do wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Wobec kategorycznego brzmienia tego przepisu organ nadzoru nie ma wątpliwości, że w Programie należy wskazać konkretny podmiot, który będzie realizował zadania w zakresie przyjmowania zwierząt gospodarskich – bez żadnych warunków, czy zastrzeżeń. 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; wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 września 2017 r., II SA/Ke 478/17; wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 października 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 481/22). Przy takim sformułowaniu ustawowym nie może być mowy, aby wolą ustawodawcy było zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym jedynie np. zwierzętom gospodarskim bezdomnym, albo „w przypadku ewentualnych zdarzeń”. Dodatkowo należy zauważyć, że uchwała, będąca aktem prawa miejscowego, podejmowana przez radę gminy musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające

stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Treść § 10 ust. 1 Programu w zakresie wyrazów „W przypadku ewentualnych zdarzeń”, w ocenie organu nadzoru, nie spełnia tego wymogu.

Reasumując, uchwała Nr XLI/304/2023 Rady Gminy Rząśnia z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rząśnia na 2023 rok, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 1, 2, 4 i 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, 6, 7 i 8 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

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Wójt Gminy Rząśnia