



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.253.2023

Łódź, 5 kwietnia 2023 r.

## **Rada Gminy Wielgomłyny**

### **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 LIII/15/2023 Rady Gminy Wielgomłyny z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wielgomłyny w 2023 roku, w części obejmującej:

- § 11 ust. 1 w zakresie wyrazów „w którym zwierzęta pozostają do czasu, kiedy ich stan zdrowia pozwoli na transport do schroniska” w załączniku do uchwały,
- Lp. 1 w zakresie wyrazu „tymczasowe” w załączniku Nr 3 do Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wielgomłyny w 2023 roku.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 lutego 2023 r. Rada Gminy Wielgomłyny podjęła uchwałę Nr LIII/15/2023 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wielgomłyny w 2023 roku. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 marca 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Wielgomłyny zawiadomienia z dnia 17 marca 2023 r. znak: PNIK-I.4131.253.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

#### **ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP  
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Pismem z dnia 21 marca 2023 r. znak: OR.0711.4.2023.EJ Przewodniczący Rady Gminy Wielgomłyny złożył stosowne wyjaśnienia w sprawie, które jedynie częściowo zostały uznane przez organ nadzoru za wystarczające.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LIII/15/2023 Rady Gminy Wielgomłyny z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wielgomłyny w 2023 roku, zwanej dalej Programem, 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 § 11 ust. 1 Programu Rada postanowiła, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizuje gabinet Weterynaryjny Malo Vet, w którym zwierzęta pozostaną do czasu, kiedy ich stan zdrowia pozwoli na transport do schroniska. W ocenie organu nadzoru regulacja powyższa w części dotyczącej wyrazów „, w którym zwierzęta pozostają do czasu, kiedy ich stan zdrowia pozwoli na transport do schroniska” nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Stosownie do tego przepisu Rada zobowiązana jest do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Podkreślić należy, że ten rodzaj opieki weterynaryjnej 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 np. zwierzęta domowe, zwierzęta gospodarskie, ale również zwierzęta dzikie. Zwierzęta dzikie, czyli wolno żyjące, są zwierzętami nieudomowionymi i żyjącymi w warunkach niezależnych od człowieka (art. 4 pkt 21 ustawy). Zwierzętom takim, w przypadku gdy ucierpiały w zdarzeniu drogowym, również należy udzielić opieki weterynaryjnej, zgodnie z treścią art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Jednakże, po udzieleniu przez lekarza weterynarii pomocy zwierzętom dzikim, zwierzęta te nie mogą zostać odwiezione i umieszczone w schronisku. Schronisko dla zwierząt, stosownie do art. 4 pkt 25 ustawy, jest to miejsce przeznaczone wyłącznie do opieki nad zwierzętami domowymi, a więc zwierzętami tradycyjnie przebywającymi wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza

(art. 4 pkt 17 ustawy). Schronisko dla zwierząt nie jest bowiem przystosowane do świadczenia opieki np. nad zwierzętami dzikimi, czy gospodarskimi. Biorąc pod uwagę powyższe należy podkreślić, że wynikający z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt dotyczy wszystkich zwierząt (nie tylko np. domowych), wobec tego Rada realizując ten obowiązek w § 11 ust. 1 Programu nie była upoważniona do postanowienia, że zwierzęta pozostaną we wskazanym gabinecie do czasu, kiedy ich stan zdrowia pozwoli na transport do schroniska. Treść § 11 ust. 1 Programu w zakresie wyrazów „, w którym zwierzęta pozostają do czasu, kiedy ich stan zdrowia pozwoli na transport do schroniska” przekracza granice upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy.

Zastrzeżenie organu nadzoru dotyczy również postanowienia zawartego w załączniku Nr 3 do Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wielgomłyny w 2023 roku, w którym Rada Gminy Wielgomłyny przedstawiła w formie tabeli sposób finansowania poszczególnych zadań Programu. W Lp. 1 tabeli Rada postanowiła o przeznaczeniu kwoty 800,00 zł na tymczasowe umieszczenie zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym, na podstawie zawartej umowy. W ocenie organu nadzoru regulacja powyższa w zakresie wyrazu „tymczasowe” przekracza granice upoważnienia wskazanego w art. 11a ust. 5 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Zgodnie z treścią 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 jedynie tymczasowo, czyli na krótki i ograniczony czas. Zawarcie w treści załącznika do Programu dodatkowego, niewynikającego z upoważnienia ustawowego, warunku „tymczasowego” umieszczenia zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym, w ocenie organu nadzoru, stanowi przekroczenie tego upoważnienia i jednocześnie nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Zgodnie

natomiast 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 sądowo-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. Biorąc pod uwagę powyższe uznać należy, że Lp. 1 w załączniku Nr 3 do Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wielgomłyny w 2023 roku – w zakresie wyrazu „tymczasowe”, nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy.

Reasumując, § 11 ust. 1 w zakresie wyrazów „w którym zwierzęta pozostają do czasu, kiedy ich stan zdrowia pozwoli na transport do schroniska” w załączniku do uchwały Nr LIII/15/2023 Rady Gminy Wielgomłyny z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wielgomłyny w 2023 roku oraz Lp. 1 w zakresie wyrazu „tymczasowe” w załączniku Nr 3 do Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wielgomłyny w 2023 roku, w sposób istotny naruszają prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 7 i 8 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej wyżej części.

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 Wielgomłyny