



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.446.2022

Łódź, 26 kwietnia 2022 r.

**Rada Gminy Słupia**

### **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 XXXI/188/2022 Rady Gminy Słupia z dnia 18 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Słupia na 2022 rok”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 18 marca 2022 r. Rada Gminy Słupia podjęła uchwałę Nr XXXI/188/2022 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Słupia na 2022 rok”. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 28 marca 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Słupia zawiadomienia z dnia 8 kwietnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.446.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 13 kwietnia 2022 r. znak: SG.0711.1.2.2022 Przewodniczący Rady Gminy poinformował, że projekt przedmiotowej uchwały został przekazany do zaopiniowania podmiotom wymienionym w art. 11a ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. W zakresie pozostałych zastrzeżeń wskazanych w zawiadomieniu Przewodniczący Rady Gminy złożył obszerne wyjaśnienia, które jednakże nie zostały uznane przez organ nadzoru za wystarczające.

**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.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ust. 1 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, 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. Pominięcie takie oznaczać będzie niewypełnienie delegacji ustawowej, które (tak w orzecznictwie sądowno-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 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 Słupia na rok 2022 (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr XXXI/188/2022 Rady Gminy Słupia z dnia 18 marca 2022 r., zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

Regulacja § 6 programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ w zbyt ogólny sposób reguluje zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi. Zapis ten nie wskazuje konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc przebywania kotów wolno żyjących (§ 6 ust. 1 pkt 1), obserwacji i liczenia populacji, nie zawiera listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt (§ 6 ust. 3), nie reguluje w pełni kwestii dotyczącej ustalania terminów i miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących (§ 6 ust. 2). Należy 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, 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 już 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). Mając na uwadze ww. orzecznictwo, zadaniem Rady jest szczegółowe

uregulowanie w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt kwestii dotyczącej opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie.

Rada Gminy Słupia w § 4 pkt 3 programu postanowiła, że realizację zadań w ramach programu prowadzą organizacje społeczne, stowarzyszenia i fundacje, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt poprzez współpracę z Wójtem Gminy Słupia oraz sołectwami. Zapis taki nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 ustawy, ponieważ nie informuje szczegółowo, które konkretnie organizacje społeczne, stowarzyszenia i fundacje będą współpracować przy realizacji programu tj. 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 znajdą się na jej obszarze, o podmiotach realizujących zadania wynikające z ustawy w zakresie określonym w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. W wyroku WSA w Łodzi z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 619/20 Sąd podkreślił, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi musi być dostosowany do warunków i okoliczności występujących oraz przewidywanych w danym roku i nie można mu nadawać charakteru ogólnych ram, które wymagałyby dalszej konkretyzacji. Dodatkowo wskazano, że ogólny zapis dotyczący współpracy np. z organizacjami społecznymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt jest nieprawidłowy i stanowi wadę istotną programu. Stwarza on bowiem niebezpieczeństwo, że w sytuacji gdy nie doszłoby do współdziałania z odpowiednimi organizacjami, czy fundacjami – wszystkie albo niektóre z zadań programu nie zostaną zrealizowane w ogóle, bądź realizowane będą w sposób nieprawidłowy. Celem programu jest więc określenie w sposób jednoznaczny sposobów działania gminy w celu należytego wypełnienia obowiązków zawartych w ustawie.

Nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy, zapis § 7 ust. 5 pkt 1 programu. Rada postanowiła w nim, że po zgłoszeniu bezdomne zwierzęta są

odławiane w sposób humanitarny i przewożone do schroniska, a w przypadkach koniecznych do lecznicy weterynaryjnej. Zapis ten nie zawiera informacji, do której konkretnie lecznicy weterynaryjnej przewiezione zostaną odłowione zwierzęta w opisanej sytuacji. O prawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej świadczy wyłącznie jednoznaczne wskazanie nazwy i adresu gabinetu lub lecznicy weterynaryjnej, w której udzielona będzie pomoc odłowionym zwierzętom. W wyroku z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18 NSA 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)”. Powierzchnowe i wybiórcze uregulowanie poszczególnych części programu niweczy 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). Dodatkowo należy zauważyć, że zapis § 7 ust. 5 pkt 1 programu w zakresie wyrazów „w przypadkach koniecznych” przekracza granice upoważnienia zawarte w art. 11a ust. 2 pkt 3 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 Słupia na rok 2022, będący załącznikiem do uchwały Nr XXXI/188/2022 Rady Gminy Słupia z dnia 18 marca 2022 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 3 pkt 7 programu Rada postanowiła, że realizacja programu obejmuje zapewnienie miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich we wskazanym gospodarstwie rolnym. Zapis

ten w zakresie wyrazu „bezdomych” przekracza granice upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Ustawodawca zobowiązał w nim organ prawodawczy jednostki samorządu terytorialnego do wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, nie wprowadzając w tym zakresie żadnych ograniczeń. 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 zauważyć, że ustawodawca w art. 4 pkt 16 i 18 ustawy wskazał definicję zarówno „zwierząt bezdomych”, jak i „zwierząt gospodarskich”. Zatem poprzez użycie określenia „bezdome zwierzęta gospodarskie” Rada wprowadziła do uchwały nowe pojęcie, które nie jest znane ustawie. W takiej sytuacji regulacja § 3 pkt 7 programu w zakresie wyrazu „bezdomych” wykracza poza granice upoważnienia ustawowego.

Nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego treść § 7 ust. 6 programu, w którym Rada postanowiła, że środki do przewozu zwierząt powinny spełniać warunki określone w ustawie o ochronie zwierząt. Powyższy zapis przekracza zakres kompetencji określony przez art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy i jednocześnie narusza obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Podkreślenia wymaga fakt, 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. Stanowisko takie potwierdził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 447/15, w którym stwierdził, że zawarcie w treści uchwały zapisu stanowiącego w istocie odesłanie do aktu wyższego rzędu, który w danym przypadku będzie stosowany, powoduje sprzeczność w przyjętym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej hierarchicznym systemem źródeł prawa. Zatem zastosowane przez Radę odesłanie do ustawy o ochronie zwierząt nie jest prawidłowym wypełnieniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy i staje się zapisem zbędnym.

Regulacja § 10 programu, w zakresie wyrazów „zgodnie z art. 33 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt oraz przepisami odrębnymi” przekracza granice upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Rada postanowiła w § 10 programu, że usypianie ślepych miotów wykonywane jest w schronisku, o którym mowa w § 5, zgodnie z art. 33 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt oraz przepisami odrębnymi. Zabiegi usypiania ślepych miotów wykonuje lekarz weterynarii. Jak

wyjaśniono powyżej, przepis wynikający z aktu prawa miejscowego (§ 10 programu) nie może zastrzegać o stosowaniu ustawy (ustawy o ochronie zwierząt), wobec której jest hierarchicznie niższy. Zapis taki uznać należy za naruszający prawo w sposób istotny.

W § 15 pkt 3 programu Rada postanowiła, że nadzór nad realizacją programu sprawuje Wójt Gminy Słupia między innymi poprzez reagowanie na zgłoszenia o ewentualnym nieodpowiednim traktowaniu zwierzęcia przez właściciela lub opiekuna i podejmowanie odpowiednich decyzji w tym zakresie. Przytoczona regulacja przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy. Wskazane przepisy stanowią podstawę do uchwalenia przez radę gminy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, którego celem jest zapobieganie zjawisku bezdomności zwierząt oraz zapewnienie opieki zwierzętom bezdomnym. 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 trzeba, że żaden z powyższych przepisów nie uprawnia Rady do podejmowania w programie regulacji dotyczących sytuacji nieodpowiedniego traktowania zwierząt przez właściciela lub opiekuna. Ponadto materia powyższa uregulowana została przez samego ustawodawcę w Rozdziale 11 ustawy o ochronie zwierząt. Organ prawodawczy gminy nie jest upoważniony do regulowania jeszcze raz 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 XXXI/188/2022 Rady Gminy Słupia z dnia 18 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Słupia na 2022 rok”, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2, art. 11a ust. 2 pkt 2 i 3 – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 11a ust. 2 pkt 3, 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.

**w z. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO**

***Karol Młynarczyk***  
**I WICEWOJEWODA**

Do wiadomości:

Wójt Gminy Słupia