



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.604.2021

Łódź, 30 lipca 2021 r.

**Rada Gminy Ładzice**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378; z 2021 r. poz. 1038)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLIV/229/21 Rady Gminy Ładzice z dnia 28 czerwca 2021 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ładzice w 2021 roku”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 czerwca 2021 r. Rada Gminy Ładzice podjęła uchwałę Nr XLIV/229/21 w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ładzice w 2021 roku”. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 6 lipca 2021 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Ładzice zawiadomienia z dnia 23 lipca 2021 r. znak: PNIK-I.4131.604.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia. W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 28 lipca 2021 r. znak: Or.0711.10.2021 Przewodniczący Rady Gminy Ładzice poinformował, że uwagi organu nadzoru uznane zostały za zasadne w całości i na najbliższej możliwej sesji Rady Gminy planowane jest wprowadzenie do porządku obrad punktu dotyczącego zmiany zakwestionowanej uchwały.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania

**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/skrytka  
<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.

stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

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 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638), 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 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. 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 – co ma miejsce w niniejszej sprawie (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 zauważyć należy, 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 (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 Ładzice (zwany dalej programem), będący załącznikiem do uchwały Nr XLIV/229/21 Rady Gminy Ładzice z dnia 28 czerwca 2021 r., zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

W § 2 pkt 5 programu Rada postanowiła, że opieka nad kotami wolno żyjącymi sprawowana jest poprzez zakup karmy i dostarczenie jej deklarującym sprawowanie opieki opiekunom społecznym oraz współpracę z opiekunem społecznym w celu zapewnienia możliwości leczenia oraz ograniczenia rozrodczości. Zapis ten nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym rada gminy zobowiązana jest do objęcia programem opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt – opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Ustawa o ochronie zwierząt nie zawiera legalnej definicji pojęcia "opieka". Posiłkując się zatem powszechną definicją tego słowa, przez którą rozumie się m.in. zaspokajanie potrzeb, których jednostka nie potrafi, nie może lub nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić, żeby zachować równowagę biologiczną i psychiczną, przeżyć, zachować zdrowie, jakość życia, zapewnić prawidłowy rozwój, dojrzałość i ciągłość gatunku (por. SJP), należy stwierdzić, że rozumienie pojęcia „opieka nad kotami wolno żyjącymi” będzie się sprowadzało do zapewnienia zwierzętom niezbędnych warunków egzystencjonalnych, zgodnie z potrzebami gatunku i z uwzględnieniem specyficznego trybu życia tych zwierząt. Są to wszelkie czynności, pozwalające na zachowanie u zwierząt (lecz tylko w niezbędnym zakresie), odpowiedniego stanu fizycznego i psychicznego. W jej zakres będzie wchodziło zatem niewątpliwie zapewnienie w trudnych okresach niezbędnego wyżywienia, ochrona przed niesprzyjającymi warunkami klimatycznymi, jak również podstawowa opieka weterynaryjna. Omawiany zapis § 2 pkt 5 programu nie reguluje w pełni kwestii opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania, ponieważ zawiera zapisy nieprecyzyjne i niedookreślone, określając w sposób bardzo ogólny zobowiązania podmiotów w nim wskazanych do 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, w których Sąd podkreślił, że zadaniem rady gminy jest wskazanie w programie konkretnego sposobu działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, określenie kto się będzie zajmował tą opieką (wskazanie organizacji pozarządowych i osób prywatnych, które będą zajmować się dokarmianiem zwierząt i których pracę koordynowałby wyznaczony pracownik gminy), ustalenie częstotliwości dokarmiania kotów oraz zasad zakupu karmy. Wobec powyższego, wypełnienie delegacji określonej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy nastąpi dopiero wówczas, gdy rada skonkretyzuje postanowienia programu i wskaże realne działania, jakie zostaną podjęte w celu realizacji zadania, o którym mowa w ww. przepisie. W orzecznictwie podkreśla się, iż program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy uchwalany jest na jeden rok, a w konsekwencji 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. Program stanowi bowiem podstawę realizacji określonych zadań i konieczne jest skonkretyzowanie sposobu ich realizacji. Tymczasem regulacja § 2 pkt 5 programu nie zawiera żadnych konkretnych treści normatywnych formułujących zasady i tryb postępowania przewidzianych dla podmiotów realizujących to zadanie czy dla mieszkańców gminy. Tym samym zapis ten nie realizuje w pełni delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości (np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 681/18).

W § 10 pkt 2 tiret drugie programu Rada postanowiła, że Gmina Ładzice w budżecie 2021 r. przewidziała na realizację zadań ujętych w „Programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ładzice” kwotę w wysokości – 25.000,00 zł, w tym 100,00 zł na opiekę nad wolno żyjącymi kotami. W ocenie organu nadzoru oraz na gruncie licznych orzeczeń sądowych należy uznać, że przeznaczona na realizację zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, kwota 100 zł – nie jest kwotą realną, wystarczającą na opiekę nad kotami wolno żyjącymi, w tym na ich dokarmianie przez

cały rok. Zabezpieczenie w budżecie gminy tak niskiej kwoty na realizację zadania ustawowego sugerować może, że zadanie to w rzeczywistości nie będzie realizowane przez gminę. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 20 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 500/20 podkreślił, że przeznaczenie przez gminę znikomych, by nie powiedzieć śladowych, środków finansowych na realizację opieki nad kotami wolno żyjącymi, przy jednoczesnym braku określenia szczegółów co do tego, jak to zadanie będzie realizowane – wskazuje na zamiar ograniczenia przez gminę opieki nad dzikimi kotami, w tym ich dożywiania, a wręcz na uchylenie się od jego realizacji. Jak stanowi treść art. 11a ust. 5 ustawy, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. 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”*. Biorąc pod uwagę powyższe, zdaniem organu nadzoru zapis § 10 pkt 2 tiret drugie programu nie wyczerpuje delegacji art. 11a ust. 5 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Wskazane wyżej 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 Ładzice, będący załącznikiem do uchwały Nr XLIV/229/21, zawiera naruszenie prawa innego rodzaju.

W § 6 pkt 1 programu Rada postanowiła, że edukacja mieszkańców Gminy w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt oraz obowiązków właścicieli wobec nich będzie polegała na nawiązywaniu współpracy z nauczycielami szkolnymi z terenu Gminy w zakresie włączenia w treści programowe zagadnień związanych z humanitarnym traktowaniem zwierząt domowych i handlowych oraz standardami opieki nad zwierzętami, potrzebą ograniczenia liczby zwierząt poprzez sterylizację i kastrację. Natomiast § 7 pkt 9 programu stanowi, że realizacja programu dotyczącego problemu bezdomności zwierząt domowych w szczególności będzie polegała na edukacji mieszkańców na temat zagadnień związanych z humanitarnym traktowaniem zwierząt domowych i hodowlanych oraz postępowania zgodnego ze standardami opieki nad zwierzętami, potrzebą ograniczania liczby zwierząt przez sterylizację i kastrację. Używając w § 6 pkt 1 pojęcia „zwierząt handlowych”, a w § 7 pkt 9 pojęcia „zwierząt hodowlanych”, Rada Gminy w Ładzicach przekroczyła granice upoważnienia wskazanego w

art. 11a ust. 2 ustawy. Podkreślić należy, że ustawodawca w art. 4 ustawy o ochronie zwierząt objaśnił pojęcia, którymi posługuje się w tej ustawie. Punkt 17 tego przepisu definiuje pojęcie „zwierzęta domowe”, pkt 18 – „zwierzęta gospodarskie”, a pkt 21 – „zwierzęta wolno żyjące (dzikie)”. Wprowadzenie do programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt innych, nieznanym ustawie wyrażen lub definicji stanowi zatem przekroczenie zakresu przyznanej Radzie kompetencji oraz naruszenie § 9 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z tą zasadą – w uchwale należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „kodeks” lub „prawo”.

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 XLIV/229/21 Rady Gminy Ładzice z dnia 28 czerwca 2021 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ładzice w 2021 roku”, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 2 i ust. 5 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, a także art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt oraz § 9 Zasad techniki prawodawczej.

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 Ładzice