



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 19 maja 2023 r.

Poz. 4377

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.415.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 11 maja 2023 r.

Rada Gminy Wodzierady

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 XLVIII/405/2023 Rady Gminy Wodzierady z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wodzierady na 2023 rok”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2023 r. Rada Gminy Wodzierady podjęła uchwałę Nr XLVIII/405/2023 w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wodzierady na 2023 rok”. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 kwietnia 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Wodzierady zawiadomienia z dnia 24 kwietnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.415.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 28 kwietnia 2023 r. znak: RG.0711.2023.22. Przewodniczący Rady Gminy Wodzierady 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 XLVIII/405/2023 Rady Gminy Wodzierady z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wodzierady na 2023 rok”, stanowił art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 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, 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 obligatoryjna 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 obligatoryjnych, 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 Wodzierady na rok 2023 (zwany dalej Programem), stanowiący załącznik do uchwały Nr XLVIII/405/2023 Rady Gminy Wodzierady z dnia 30 marca 2023 r., zawiera postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

W § 15 ust. 2 Programu Rada wskazała wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Analiza treści tego przepisu prowadzi do wniosku, że kwestia ustalenia wysokości środków finansowych związanych z realizacją Programu oraz sposobu wydatkowania tych środków (do czego zobowiązuje ustawa w art. 11a ust. 5), nie została przez Radę uregulowana w sposób wyczerpujący. Zauważyć należy, że Rada Gminy Wodzierady zaniechała określenia kwoty środków finansowych na realizację takich obligatoryjnych zadań Programu jak: obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz usypianie ślepych miotów. Pominięta została również kwestia wskazania wysokości środków finansowych na działania w zakresie edukacji mieszkańców, o którym to fakultatywnym zadaniu Rada postanowiła w § 16 Programu. Nie stanowi o prawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej z art. 11a ust. 5 ustawy również postanowienie w § 15 ust. 2 pkt 4 Programu o przeznaczeniu środków finansowych wyłącznie na zakup karmy dla kotów wolno żyjących przy jednoczesnym pominięciu ustalenia odpowiedniej kwoty na finansowanie pozostałych aspektów opieki nad kotami wolno żyjącymi. Organ nadzoru nie zgadza się ze stanowiskiem wyrażonym w przesłanych wyjaśnieniach, że wyłącznie zakup karmy dla kotów wolno żyjących jest pozycją, która wiąże się z wydatkami Gminy. Zgodnie bowiem z treścią art. 11a ust. 5 ustawy – koszty realizacji programu ponosi gmina. Niedopuszczalna jest zatem sytuacja, w której inne koszty (poza zakupem karmy) związane z opieką nad kotami wolno żyjącymi ponoszone są przez pracowników Urzędu Gminy w ramach ich obowiązków lub przez społecznych karmicieli kotów. Zauważyć trzeba, że Rada w § 12 ust. 3 pkt 3-5 Programu w ramach opieki nad kotami wolno żyjącymi postanowiła, że zapewnia opiekę rannym i chorym kotom, dokonuje sterylizacji i kastracji oraz usypia ślepe mioty tych zwierząt. Wskazane zadania generują koszty, do poniesienia których, zgodnie z ustawą, zobowiązana jest Gmina. O prawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej nie świadczy także wskazanie jednej, łącznej kwoty na kilka zadań Programu. Do sytuacji takiej doszło w § 15 ust. 2 pkt 1 Programu, w którym Rada określiła jedną wspólną kwotę zarówno na odławianie bezdomnych zwierząt oraz wydatki na realizację umowy ze schroniskiem. Podkreślić należy, że pominięcie ustalenia i wskazania poszczególnych kwot na realizację wszystkich zadań Programu oznacza, że nie została wypełniona delegacja ustawowa, a Program nie reguluje w sposób wystarczający materii przekazanej do unormowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Konieczność określenia konkretnej kwoty przeznaczonej na wykonanie każdego z opisanych w programie zadań potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi np. w wyrokach z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd

531/21; z dnia 6 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 977/21; z dnia 20 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 897/21. Ustawodawca w art. 11a ust. 5 ustawy nałożył na radę gminy obowiązek wskazania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Podkreślić należy, że użyte w tym przepisie określenie "sposób wydatkowania środków finansowych", oznacza wymóg przedstawienia w uchwale dotyczącej programu zapobiegania bezdomności zwierząt, jako elementu obligatoryjnego, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. 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 egemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań”. Następnie WSA w Łodzi w wyroku z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21 postanowił, że 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. Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, regulacja § 15 ust. 2 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, a wskazane uchybienie stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę 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.

Nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy treść § 12 ust. 3 Programu, ponieważ w zbyt ogólny sposób reguluje zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi. Zgodnie z ugruntowanym już orzecznictwem sądowym, dotyczącym opieki nad kotami wolno żyjącymi, 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 31 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1031/22 orzekł również, że duża zmienność okoliczności, na którą składają się: populacja wolno żyjących kotów oraz miejsca ich przebywania i legowiska, z jednoczesnym brakiem stałości liczby społecznych opiekunów dokarmiających koty, wymaga konsekwentnego, corocznego weryfikowania programu w tym zakresie i dopasowywania go do aktualnych możliwości, warunków oraz potrzeb. Postanowienia programu powinny skupiać się na zmienności wskazanych powyżej warunków i wobec tego cechować się odpowiednim stopniem szczegółowości. Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, że postanowienia § 12 ust. 3 Programu są zbyt ogólne w przedmiocie przedsięwzięć składających się na ustawowe pojęcie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmiania. Przepis § 12 ust. 3 Programu nie informuje o prowadzeniu w Gminie listy społecznych opiekunów (karmicieli) kotów wolno żyjących. Brak jest wskazania sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, brak informacji o prowadzeniu obserwacji, liczeniu populacji tych zwierząt i wskazania konkretnych działań opiekuńczych gminy związanych z wynikami przeprowadzonej obserwacji (mowa jest tylko o bliżej nieokreślonych interwencjach w sprawie kotów wolno żyjących). Treść tego paragrafu nie reguluje również kwestii dotyczącej zasad zakupu i wydawania karmy społecznym opiekunom tych zwierząt oraz zasad, terminów i miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących. Co więcej w § 12 ust. 3 pkt 2 Programu Rada postanowiła, że koty wolno żyjące dokarmiane będą szczególnie w okresie zimowym, które to postanowienie należy uznać za niedopuszczalne, ponieważ pojęcie „okres zimowy” jest pojęciem nieostrym i niezdefiniowanym. W ocenie organu nadzoru, postanowienia Programu dotyczące opieki nad kotami wolno żyjącymi, są równie ogólnikowe jak samo upoważnienie ustawowe dla rady gminy określone w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Rada nie zawarła w Programie postanowień, które w sposób uchwytny, całościowy i precyzyjny regulowałyby zadanie polegające na opiece nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie. Należy podkreślić, że w kwestii dotyczącej opieki nad kotami wolno żyjącymi wielokrotnie wypowiedział się już Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 II SA/Łd 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; z dnia 25 października 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 481/22; z dnia 27 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1030/22; z dnia 23 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1081/22.

W § 11 ust. 2 pkt 2 Programu Rada postanowiła o przeprowadzaniu zabiegów sterylizacji lub kastracji przez lekarza weterynarii, z którym Gmina ma zawartą umowę na świadczenie usług w tym zakresie. Postanowienie to nie wypełnia delegacji zawartej w art. 11a ust. 3a ustawy, ponieważ nie wskazuje, z którym konkretnie lekarzem weterynarii Gmina ma zawartą umowę na wykonywanie takich zabiegów, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają. 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 ustawy tj. kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne, czy też z jakimi organizacjami lub podmiotami Gmina współpracuje przy wykonywaniu pozostałych zadań programu. Obowiązkiem Rady było zatem wskazanie w § 11 ust. 2 pkt 2 Programu konkretnej lecznicy, lekarza weterynarii, czy gabinetu weterynaryjnego, z którym Gmina podpisała umowę na 2023 rok, poprzez określenie ich nazwy lub też adresu (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 270/21).

Treść § 13 ust. 3 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Rada postanowiła bowiem, że w uzasadnionych przypadkach istnieje możliwość wskazania dodatkowego gospodarstwa rolnego, a w sytuacjach losowych w/w wyznaczone gospodarstwo rolne może zostać zamienione na inne. Jak to zostało opisane wyżej, Rada jest zobowiązana do konkretnego określenia wszystkich podmiotów, które będą pomagać Gminie w realizacji zadań Programu. Jeżeli zamiarem Rady było wskazanie dodatkowego gospodarstwa rolnego zapewniającego miejsce dla zwierząt gospodarskich, to obowiązkiem Rady było też wskazanie adresu tego dodatkowego gospodarstwa rolnego, aby każdy mieszkaniec Gminy wiedział, dokąd ma się udać w sytuacji wymagającej udzielenia pomocy zwierzętom gospodarskim, o których mowa w § 13 Programu.

Nie wypełnia delegacji zawartej w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy treść § 16 ust. 2 Programu. W paragrafie tym postanowiono, że w ramach prowadzenia edukacji społeczeństwa w zakresie opieki nad zwierzętami oraz obowiązków jakie spoczywają na właścicielach zwierząt domowych, możliwe jest przeprowadzanie akcji edukacyjnych przez organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Wskazany paragraf nie precyzuje, które konkretnie organizacje społeczne będą przeprowadzać akcje edukacyjne w zakresie opieki nad zwierzętami. Krótki okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność jednoznacznego określenia wszystkich podmiotów, przy pomocy których Gmina będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią zadania. Obowiązkiem Rady jest zatem wskazanie w programie konkretnej organizacji społecznej, poprzez podanie jej nazwy, co potwierdza 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 Wodzierady na rok 2023, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLVIII/405/2023 Rady Gminy Wodzierady z dnia 30 marca 2023 r., zawierają również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

Postanowienia § 2 oraz § 5 ust. 2 Programu w zakresie wyrazów „w szczególności” przekraczają granice upoważnienia określonego w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy i jednocześnie naruszają 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, 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. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych, niebudzących wątpliwości, co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Mając na uwadze powyższe, zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą również: § 4 ust. 1 pkt 6 i 7 w zakresie wyrazów „odpowiednia ilość”, „odpowiedniej karmy”; § 4 ust. 2 pkt 1 w zakresie wyrazów „okres odpowiedni”; § 9 ust. 7 w zakresie wyrazów „w uzasadnionych przypadkach”; § 12 ust. 3 pkt 6 w zakresie wyrazów „w uzasadnionych przypadkach”; § 13 ust. 2 pkt 1 i 2 w zakresie wyrazów „w odpowiednich warunkach”, „odpowiednia temperatura i oświetlenie” oraz „w ilości odpowiadającej ich potrzebom”; § 13 ust. 3 w zakresie wyrazów „w uzasadnionych przypadkach” oraz „w sytuacjach losowych”.

Treść § 7 ust. 1 Programu przekracza granice upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Rada postanowiła w nim, że Gmina zapewnia i finansuje opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt wolno żyjących, bezdomnych, a także posiadających właściciela w przypadku, gdy kontakt z nim jest niemożliwy, a zwierzę wymaga natychmiastowej pomocy. Regulacja taka jest niezgodna z brzmieniem art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy który stanowi, że obowiązkiem gminy jest zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt i uregulowanie tej właśnie kwestii w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Postanawiając w ww. przepisie o konieczności zapewnienia opieki zwierzętom w przypadkach zdarzeń drogowych z ich udziałem, ustawodawca nie wprowadził żadnych ograniczeń, ani też nie dokonał wyliczenia, których zwierząt opieka ta ma dotyczyć, a których nie. Natomiast Rada w § 7 ust. 1 Programu dokonała takiego wyszczególnienia, pomijając np. zwierzęta gospodarskie, które również mogą brać udział w zdarzeniach drogowych. Działanie Rady stanowi zatem przekroczenie granic upoważnienia ustawowego. W granicach tego upoważnienia nie mieści się również regulacja § 7 ust. 1 Programu w zakresie wyrazów „w przypadku, gdy kontakt z nim jest nie możliwy, a zwierzę wymaga natychmiastowej pomocy”. Jak zostało to opisane wyżej, ustawa w art. 11a ust. 2 pkt 8 nie wprowadza wyjątków, czy ograniczeń dotyczących zwierząt, którym gmina zobowiązana jest zapewnić całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzenia drogowego.

W § 9 ust. 5 Programu Rada postanowiła, że adoptować zwierzę ze schroniska może tylko osoba pełnoletnia lub prawna, po podpisaniu umowy adopcyjnej. Regulacja ta, w zakresie dotyczącym możliwości adopcji zwierzęcia przez osobę prawną nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy. Należy zauważyć, że celem adopcji jest zapewnienie zwierzęciu opieki przez osobę utrzymującą go w domu, w charakterze towarzysza. Adopcja powinna bowiem polegać na polepszeniu dobrostanu zwierzęcia adoptowanego, które w schronisku nie może otrzymać wszystkiego, co może mu zapewnić konkretny człowiek. W ocenie organu nadzoru osoba prawna nie może dokonać adopcji zwierzęcia ze schroniska, ponieważ w tym przypadku trudno jest zidentyfikować konkretną osobę, która będzie sprawowała opiekę nad zwierzęciem.

Nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy treść § 13 ust. 1 i 4 Programu w zakresie wyrazu „bezdomnym” oraz treść § 13 ust. 2 Programu w zakresie wyrazu „odłowionym”. Podkreślić trzeba, że w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawodawca zobowiązał Radę do wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, nie wprowadzając w tym miejscu żadnych ograniczeń np. do „bezdomnych”, czy „odłowionych” zwierząt gospodarskich. Z ustawy wynika natomiast, 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).

Rada w § 13 ust. 2 pkt 2 Programu postanowiła, że zwierzęta gospodarskie będą żywione poprzez dostarczenie im pokarmu i wody w ilości odpowiadającej ich potrzebom i zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Regulacja ta w zakresie wyrazów „zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami”

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 żywienia zwierząt przepisów prawa, wykracza poza granice kompetencji zawarte w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy. Uwaga ta dotyczy również treści § 14 ust. 2 Programu, w którym Rada postanowiła o usypianiu ślepych miotów.

Reasumując, uchwała Nr XLVIII/405/2023 Rady Gminy Wodzierady z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wodzierady na 2023 rok”, w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 5, art. 11a ust. 2 pkt 2 i 7 oraz art. 11a ust. 3a ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 11a ust. 1 i 2, art. 11a ust. 2 pkt 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

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Wójt Gminy Wodzierady