

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**  
**Nr NK-I.4131.117.2016.ASz**

z dnia 25 kwietnia 2016 r.

**Rada Gminy Kłodawa**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2016.446) stwierdzam nieważność uchwały Nr XV/112/16 Rady Gminy Kłodawa z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie: przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kłodawa w 2016 roku.

**Uzasadnienie**

W dniu 23 marca 2016 r. Rada Gminy Kłodawa podjęła uchwałę w sprawie: przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kłodawa w 2016 roku.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 31 marca 2016 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że powyższy akt istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz.U.2016.296) oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jednolity Dz.U.2013.856 ze zm., dalej u.o.z.).

Rada Gminy Kłodawa w § 3 przedmiotowej uchwały postanowiła, iż: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”. Określenie takiego terminu wejścia w życie uchwały oznacza, że Rada nie zakwalifikowała jej do kategorii aktów o prawnym charakterze miejscowym, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997.78.483 ze zm.) akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie mogą ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów (art. 94 Konstytucji). Zasada ta znajduje potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który określa, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednocześnie w doktrynie oraz orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalili się poglądy, że akty prawa miejscowego to akty, które mają charakter aktów administracyjnych generalnych, zawierających abstrakcyjne normy prawne. O charakterze normatywnym uchwały organu gminy przesądza zatem istota zawartych w niej uregulowań. Jeśli dany akt normatywny zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2039/11, LEX nr 1152129; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 września 2010 r., sygn. akt I OSK 988/10, LEX nr 745407).

W ocenie organu nadzoru, taki właśnie charakter mają uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Zawarte w nich normy posiadają cechy norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Nie odnoszą się bowiem do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, tj. do mieszkańców gminy oraz podmiotów realizujących określone w nich zadania. Ponadto są powtarzalne, co oznacza, że mogą być wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości.

W związku z tym, systemowo poprawna, a celowościowo jedynie właściwa jest taka wykładnia przepisu art. 11a u.o.z., która odczytuje zawarte tam upoważnienie jako kompetencje rady gminy do podjęcia uchwały w formie aktu prawa miejscowego (por. J. Bobrowicz, Kwalifikacja aktu normatywnego jako aktu prawa miejscowego na przykładzie uchwały w sprawie programu opieki nad

zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt - Administracja, Teoria, Dydaktyka, Praktyka z 2012 r., nr 4, s. 44; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 3 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 852/13, LEX nr 1493112; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 16 września 2014 r., sygn. akt II SA/Op 335/14, LEX nr 1513441).

W świetle powyższego, kwestionowana uchwała Rady Gminy Kłodawa powinna wchodzić w życie z uwzględnieniem przepisu art. 4 ust.1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który stanowi, iż akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z § 29 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (tekst jednolity Dz.U.2016.283), uchwała będąca aktem prawa miejscowego może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych uchwały. W załącznikach do uchwały zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym. W świetle powyższego, w załączniku do aktu prawa miejscowego nie powinno zamieszczać się treści merytorycznych, podstawowych.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje na inne naruszenia prawa zawarte w badanej uchwale.

Zgodnie z dyspozycją art. 11a ust. 1 u.o.z. 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. W myśl art.11a ust. 2 u.o.z. program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje: 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 (ust.2). Program ten winien zawierać również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych kosztów. Koszty realizacji programu ponosi gmina (ust. 5). Ponadto, program może obejmować także plan znakowania zwierząt w gminie (ust. 3).

Zdaniem organu nadzoru wskazane w art. 11a ust. 2 u.o.z. elementy obligatoryjnie muszą zostać uregulowane w programie, natomiast jedynym fakultatywnym elementem programu jest stosownie do art. 11a ust. 3 u.o.z. plan znakowania zwierząt w gminie. Ze sformułowania „program obejmuje”, jak również „program ten zawiera” nie można wyprowadzać wniosku o fakultatywnym zakresie regulacji programu w odniesieniu do kwestii, które powinny być w nim określone. Ponadto, użycie określeń w postaci: „zapewnienie (...) miejsca”, „wskazanie”, „zapewnienie (...) opieki” jednoznacznie precyzuje intencje prawodawcy o konieczności skonkretyzowania miejsc i podmiotów, które takiej opieki i schronienia udzielają. W świetle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem badanej uchwały, należy uznać, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kłodawa w 2016 roku został podjęty z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość programu dotyczy nierespektowania przez Radę zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 11a ust. 2 u.o.z.

Z treści badanej uchwały wynika, że Rada nie określiła schroniska, gospodarstwa rolnego oraz podmiotu zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, co wprost przewiduje art. 11a ust. 2 pkt 1, 7 i 8 u.o.z. Organ nadzoru stwierdza, że dla uznania wypełnienia dyspozycji przywołanych przepisów niewystarczające są następujące zapisy w załączniku nr 1 do uchwały: § 4 ust. 1 („Bezdomne zwierzęta będą na zlecenie gminy wyłapywane i umieszczane w schronisku, z którym gmina podpisze umowę”), § 10 ust. 1 („Gospodarstwo rolne wyłonione w wyniku zapytania ofertowego zapewni opiekę bezdomnym

zwierzętom gospodarskim z terenu Gminy Kłodawa, które tego wymagają”) oraz § 11 ust. 1 („Zapewnia się całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt z terenu Gminy Kłodawa poprzez zawarcie umowy z lekarzem weterynarii lub kliniką weterynaryjną”).

Dla skutecznej realizacji ustawowego obowiązku ciążącego na gminie w ww. zakresie, niezbędne jest podanie zarówno nazwy, jak i adresu podmiotu odpowiedzialnego za realizację danego zadania (w tym przypadku schroniska, gospodarstwa rolnego oraz lekarza weterynarii bądź kliniki weterynaryjnej). Ponadto zauważyć należy, że podanie dokładnego adresu podmiotu oprócz tego, że stanowi wypełnienie nałożonego przez prawodawcę obowiązku, odgrywa w praktyce istotną rolę informacyjną. Zaprezentowane powyżej stanowisko organu nadzoru, znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego *„niewskazanie schroniska, czy też danych konkretnego podmiotu, jego adresu uniemożliwia realizację zadań wynikających z jego programu”* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1667/11, LEX nr 975201). Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 31 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Op 325/14 stanowi, iż: *„(...) Wykładnia celowościowa przepisu art. 11a ustawy, który należy interpretować w powiązaniu z jej art. 11, prowadzi do wniosku, że dla skutecznej realizacji zadań własnych gminy polegających na zapewnieniu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz ich wylapywaniu właściwym jest określenie w sposób konkretny sposobu realizacji tych zadań. (...) Wskazanie konkretnego schroniska, celem zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, czyli urealnienia opieki (ust. 2 pkt 1) czy wskazanie gospodarstwa rolnego, w którym zapewnione będzie miejsce dla zwierząt gospodarskich (ust. 2 pkt 7) stanowi wypełnienie obowiązku wynikającego z art. 11a w zw. z art. 11 ustawy. Podkreślić bowiem należy, że ustawa przewiduje krótki - roczny - termin obowiązywania "Programu", powyższe zaś przemawia za skonkretyzowaniem jego treści, dostosowanej do warunków i okoliczności występujących i przewidywanych w danym roku, a nie nadawaniu programowi charakteru ogólnych ram, prognoz, kierunków czy planów, które dopiero wymagałyby dalszej konkretyzacji. (...) Wskazanie w programie konkretnego schroniska, gospodarstwa rolnego i podmiotu zobowiązanego do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców i innych podmiotów, które mogą znaleźć się w takiej sytuacji.”* Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zauważył: *„Już na etapie podejmowania uchwały rada gminy powinna określić schronisko, w którym będą umieszczane bezdomne zwierzęta, a nie określać w sposób ogólnikowy, że zadanie to będzie realizowane po podpisaniu umowy, nie wskazując nawet, kiedy do zawarcia takiej umowy mogłoby dojść. To na etapie opracowywania projektu uchwały wójt winien zawrzeć stosowną umowę ze schroniskiem, które po uchwaleniu planu będzie realizowało powierzone mu zadanie. W sytuacji, w której umowa taka nie zostałaby zawarta, zadanie to nie byłoby możliwe do zrealizowania.”* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 18 września 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 514/14, LEX nr 1584574). Natomiast w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 19 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 887/13 czytamy, że: *„Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien zawierać konkretne i jednoznaczne wskazania co do sposobu realizacji ujętych w nim zadań. Wobec tego w przedmiotowym programie wskazane powinno być konkretne schronisko dla zwierząt z podaniem jego nazwy i adresu (...)”*. Z uwagi na powyższe, niepełna realizacja przez Radę ustawowo przyznanej delegacji musi być uznana za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie odnosząc się do zapisu § 10 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały należy wskazać, że stosownie do art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z. program obejmuje wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Nieuprawniony jest zatem zapis, zgodnie z którym gospodarstwo rolne zapewni opiekę tym zwierzętom gospodarskim, które tego wymagają.

W § 1 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały Rada postanowiła, że program ma zastosowanie w szczególności do zwierząt bezdomnych, czyli zwierząt domowych lub gospodarskich, przebywających w granicach administracyjnych Gminy Kłodawa, które uciekły, zabłąkały się lub

zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właścicieli lub innej osoby, pod której opieką przebywały.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że ustawodawca w art. 4 pkt 16 u.o.z. zawarł definicję „zwierząt bezdomnych”, zgodnie z którą są to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Powyższą regulację należy zatem uznać za nieuprawnioną modyfikację definicji ustawowej. Organ nadzoru podziela stanowisko przedstawione przez Naczelną Sąd Administracyjny, zgodnie z którym powtórzenie regulacji ustawowej bądź jej modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95). Powyższe skutkuje nieważnością takich zapisów, albowiem stanowi nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 204/08, LEX nr 507817).

Ponadto zgodnie z art. 11a ust. 1 u.o.z. rada corocznie do dnia 31 marca określa w drodze uchwały określa program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, nieuprawniony jest zatem zapis, zgodnie z którym przedmiotowy program ma zastosowanie „w szczególności” do zwierząt bezdomnych. Zbędne jest również wskazywanie, że program dotyczy zwierząt przebywających w granicach administracyjnych Gminy Kłodawa, bowiem organy gminy mogą stanowić prawo miejscowe obowiązujące tylko na obszarze danej gminy.

Z tego samego powodu za podjęty z istotnym naruszeniem prawa należy uznać zapis § 6 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały, zgodnie z którym odławianiu podlegają zwierzęta domowe i gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie istnieje możliwość ustalenia właściciela lub innej osoby, pod której opieką zwierzę dotąd pozostawało.

Z kolei w § 3 załącznika nr 1 do uchwały Rada określiła cele i zadania programu, co w ocenie organu nadzoru zostało dokonane bez podstawy prawnej. Wskazane w art. 11a u.o.z. elementy tworzą zamknięty katalog spraw, które Rada ma obowiązek (ust. 2) bądź może (ust. 3) uregulować w uchwale. Powyższe oznacza, że Rada nie może regulować w programie żadnych innych spraw, ponad te, które zostały wymienione przez ustawodawcę. Z ww. powodu, za dokonane z przekroczeniem delegacji ustawowej należy uznać również następujące postanowienia załącznika nr 1 do uchwały: § 1 ust. 2 w części „poprzez określenie celów, zadań realizowanych w roku 2016”, § 2 pkt 8 (poprzez wprowadzenie definicji kotów wolno żyjących) i § 12 (działania o charakterze edukacyjno-informacyjnym).

W ocenie organu nadzoru zbędny w uchwale jest zapis § 1 ust. 1 załącznika nr 1, nie zawiera on bowiem żadnej treści normatywnej, a jest tylko oceną Rady odnośnie zgodności przedmiotowego programu z ustawą o ochronie zwierząt oraz § 2 pkt 6, 7 i 9, który w zakresie pojęć: „zwierzęta domowe”, „zwierzęta bezdomne” oraz „schronisko” odsyła do definicji ustawowych, zawartych kolejno w art. 4 pkt 17, pkt 16 i pkt 25 u.o.z.

Stosownie do postanowień § 4 ust. 3 – 5 załącznika nr 1 do uchwały: sprawowanie opieki nad zwierzętami przekazanymi do schroniska będzie podlegało kontroli przez upoważnionego w tym zakresie pracownika urzędu; schronisko będzie informowało o zaprzestaniu opieki nad powierzonymi zwierzętami z podaniem przyczyn takich jak: śmierć zwierzęta, zaginięcie, ucieczka lub adopcja; w przypadku adopcji Gmina otrzyma listę osób, którym zwierzęta przekazano. Zdaniem organu nadzoru zapisy te nie powinny znaleźć się w przedmiotowej uchwale, ale ewentualnie w umowie zawartej przez Gminę ze schroniskiem, regulują one bowiem obowiązki jednej ze stron umowy.

W ocenie organu nadzoru za niezgodny z prawem należy również uznać § 5 ust. 2 pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały, przewidujący sterylizację lub kastrację wolno żyjących kotów. Z art. 11a u.o.z. nie wynika upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do finansowania tego typu zabiegów.

Ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z. za element programu uznał tylko obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt, prowadzoną wyłącznie w schroniskach dla zwierząt. W sytuacji, gdy elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi wymienione zostały w ustawie, mają one charakter obligatoryjny i stanowią katalog zamknięty, a organ stanowiący gminy nie może rozszerzać programu o elementy dodatkowe. Nie można bowiem uznać, że w ramach ogólnie sformułowanego zadania, jakim jest opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, mieści się również sterylizacja lub kastracja wolno żyjących kotów.

Zgodnie z § 13 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały na działania związane z realizacją Programu planuje się w budżecie Gminy Kłodawa na 2016 r. kwotę 20.000 zł. Jednocześnie w ust. 2 wskazano, że środki finansowe wydatkowane będą m.in. poprzez zlecenie świadczenia usług i dostaw, zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz.U.2015.2164). Organ nadzoru zwraca uwagę, że stosownie do przepisu art. 4 ust. 8 ww. ustawy, nie stosuje się jej do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro.

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji, jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa.

Ustawodawca precyzyjnie określił zakres przedmiotowy uchwały. W ramach tego upoważnienia rada gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą, która powinna być adekwatna do zakresu delegacji ustawowej udzielonej radzie, jak również staranna i jednoznaczna.

Mając na względzie powyższe, należało orzec o nieważności uchwały w całości.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**