

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.39.2021.ACze**

z dnia 28 kwietnia 2021 r.

Rada Gminy Trzebiel

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)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXVI/159/2021 Rady Gminy Trzebiel z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności na terenie Gminy Trzebiel w 2021 roku.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 marca 2021 r. Rada Gminy Trzebiel podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności na terenie Gminy Trzebiel w 2021 roku. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tj. Dz.U. z 2020, poz. 638).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 11a ust. 1 i ust. 2 oraz ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2020, poz. 638) – dalej jako ustawa

Podstawę prawną do uchwalenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Trzebiel na rok 2021, zwanego dalej „Programem”, stanowiącego załącznik do uchwały, stanowi art. 11a ust. 1 ustawy. Zgodnie z brzmieniem wskazanego przepisu, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W świetle art. 11a ust. 2 ustawy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, 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, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 ustawy). Program może obejmować również plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11 ust. 3a). Zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina. Ustawa wprowadza zatem ściśle określone wymogi co do treści programu, przy czym należy mieć na względzie, że stanowią one jednocześnie swoiste wytyczne co do sposobu, w jakim gmina ma realizować powierzone jej zadania z zakresu zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom i ich wyłapywania (w oparciu o art. 11 ust. 1 ustawy) oraz podejmowania działań na rzecz ochrony zwierząt (na podstawie art. 1 ust. 3). Ze sformułowania "program obejmuje w szczególności" oraz "program zawiera wskazanie" nie można wyprowadzać wniosku o fakultatywnym zakresie jego regulacji w odniesieniu do kwestii, które powinny być określone. Zakres swobody rady gminy w tym przypadku nie oznacza możliwości odstąpienia od uregulowania spraw, które powinny być określone w programie, lecz zobowiązuje do określenia w nim wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów.

Analiza podjętej uchwały prowadzi do wniosku, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ w sposób niedostateczny uregulowała kwestię środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków, co w efekcie godzi w legalność całego kontrolowanego aktu prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z § 14 badanego Regulaminu: Realizacja Programu oraz jego zakres uzależnione są od wysokości środków finansowych określonych w Uchwale Rady Gminy Trzebień Nr XXIII/120/2020 z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy Trzebień na rok 2021 (ust.1); Na rok 2021 na pokrycie kosztów związanych z odławianiem i utrzymywaniem bezdomnych zwierząt, w tym opieki weterynaryjnej w przypadkach określonych w programie, zabezpieczono w budżecie kwotę 34 000 zł (ust. 2). Natomiast stosownie do § 15 Środki finansowe wydatkowane będą w szczególności na: 1) utrzymanie zwierząt w Schronisku; 2) wykonywanie zabiegów sterylizacji i kastracji zwierząt; 3) zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok zwierząt; 4) zakup karmy dla kotów wolo żyjących; 5) wyłapywanie bezdomnych zwierząt; 6) przeprowadzanie badań weterynaryjnych; 7) usypianie ślepych miotów; 8) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych kotów; 9) zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich; 10) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt."

Zdaniem organu nadzoru wymienionym wyżej przepisem, Rada Gminy Trzebień nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Ujęcie w sposób łączny kwoty dla wielu zadań nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego zapisu Programu w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe - co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym. Wymaga podkreślenia, że przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Koniecznym jest więc co najmniej

dokonanie podziału tych środków na poszczególne zadania ujęte w programie (jako że to stanowi o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem). 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. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 lipca 2020 r., sygn. II OSK 703/20, w art. 11a ust. 5 u.o.z. ustawodawca użył sformułowania: "program zawiera". Wskazuje to jednoznacznie na konieczność zamieszczenia obu wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu. Jest to więc norma o charakterze iuris cogentis i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie w uchwale, prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości, ze skutkiem ex tunc. Lokalny prawodawca zobowiązany został przepisem art. 11a ust. 5 ustawy nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań programu, ale także do określenia konkretnego sposobu ich wydatkowania. Użyty przez ustawodawcę zwrot: "sposób wydatkowania" środków finansowych, oznacza przedstawienie w programie, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. 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. Narusza art. 11a ust. 5 ustawy pozostawianie organowi wykonawczemu gminy, albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały, swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tegoż sposobu w formie konsensualnej tj. w zawieranych umowach. 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, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami (por. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 1001/17, LEX nr 2346710; wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 29 września 2015 r., sygn. akt II SA/Op 253/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 485/18; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach: z dnia 30 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 932/20, z dnia 12 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 851/20).

Wskazać należy, że przedmiotowy Program winien kompleksowo regulować zawartą w nim materię. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, iż jeżeli organ stanowiący gminy nie uregulował w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego lub przekroczył upoważnienie ustawowe, to w sposób istotny naruszył prawo. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Nie jest to jednak jedyny mankament prawny badanej uchwały. Skuteczna realizacja zadań wskazanych w art. 11a ustawy wymaga uregulowana przez lokalnego prawodawcę wszystkich

kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, przy czym uregulowanie to powinno być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy Trzebiel w sposób zbyt ogólnikowy uregulowała problematykę przedsięwzięć składających się na ustawowe pojęcie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. Stosownie do treści art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje w szczególności opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Rada w § 4 badanej uchwały uchwaliła, że: sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie Urząd realizuje poprzez: 1) zapewnienie dokarmiania kotów przy udziale społecznych opiekunów kotów wolno żyjących; 2) podejmowanie interwencji w sprawach kotów wolno żyjących, szczególnie w sytuacjach zagrożenia egzystencji zwierząt; 3) zapewnienie opieki rannym lub chorym kotom przez lekarza weterynarii działającego na zlecenie Gminy Trzebiel. Przedmiotowa regulacja cechuje się dużym stopniem ogólnikowości. Nie podano w niej konkretnego sposobu działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące oraz miejsc i częstotliwości dokarmiania tych zwierząt. Program powinien zawierać treści, z których wynikają konkretne działania opiekuńcze gminy związane z opieką i dokarmianiem kotów wolnożyjących (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18).

W ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo również przepis § 7 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którym "W przypadku ustalenia właściciela zwierzęcia, które po odłowieniu umieszczono w Schronisku, po uregulowaniu opłat zwracane będzie właścicielowi." W powyższym postanowieniu Programu, gminny prawodawca określił, że w przypadku ustalenia właściciela, odłowionego zwierzęcia, zwierzę będzie zwracane właścicielowi po uregulowaniu opłat. Tymczasem, z art. 11 ust. 1 ustawy wynika, że zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich odławianie należy do zadań własnych gmin, a zgodnie z art. 11a ust. 5 tej ustawy, koszty realizacji programu ponosi gmina. Kwestionowany zapis został więc umieszczony w programie nie tylko bez podstawy prawnej, ale wbrew jednoznacznemu brzmieniu art. 11a ust. 5 omawianej ustawy. Stanowisko takie zajmują sądy administracyjne: właściwą podstawą do rozstrzygnięcia o kosztach wyłapania i umieszczenia w schronisku zwierzęcia, które zostało pozostawione bez należytej opieki nie może być akt prawa miejscowego, ponieważ może on być wydany wyłącznie w takim zakresie, jaki przewiduje ustawa. W ustawie o ochronie zwierząt brak jest zaś stosownej regulacji umożliwiającej gminie przyjęcie w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt jakichkolwiek zasad związanych ze zwrotem kosztów, które gmina poniosła w związku z realizacją programu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 17 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Ke 270/18 i z dnia 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 44/19). Jednocześnie w orzecznictwie podkreśla się, że przepis art. 11a ust. 5 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt ma charakter bezwzględnie obowiązujący (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 1 października 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 604/19).

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których

cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że zapis § 3 uchwały o treści: „Traci moc Uchwała nr XIV/78/2020 Rady Gminy Trzebiel z dnia 2 marca 2020 r. w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Trzebiel w 2020 roku (Dz.Urz.Woj. Lub. poz. 803)” jest bezprzedmiotowy. Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy Trzebiel nie wzięła pod uwagę wykładni norm art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt, w której to przewidziano roczny termin obowiązywania programu. W związku z powyższym należy uznać, iż zapis odnoszący się do Uchwały nr XIV/78/2020 Rady Gminy Trzebiel z dnia 2 marca 2020 r. w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Trzebiel w 2020 rok, utracił moc obowiązującą z końcem roku 2020 r., ponieważ uchwała ta została podjęta na dany rok kalendarzowy.

Organ nadzoru zwraca również uwagę, iż program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt nie powinien stanowić załącznika do uchwały. Uchwała będąca aktem prawa miejscowego może zawierać, załączniki, jednakże nie zamieszcza się w nich przepisów merytorycznych. Załącznik do uchwały powinien być zaś miejscem, w którym umieszcza się np. wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym (§ 29 w zw. z § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” - Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest uzasadnione.

### **Pouczenie:**

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.

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

**Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli