

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.56.2021.AHor**

z dnia 30 kwietnia 2021 r.

### **Rada Gminy Łagów**

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, z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXII.184.2021 Rady Gminy Łagów z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łagów w 2021r.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 marca 2021 r. Rada Gminy Łagów podjęła uchwałę w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łagów w 2021 r. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) oraz art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2020 poz. 638). Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 kwietnia 2021 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638, dalej u.o.z.) z uwagi na niewypełnienie normy kompetencyjnej.

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. Ponadto, program może obejmować także plan znakowania zwierząt w gminie (ust. 3) oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu

praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (ust. 3a). Przedmiotowy program musi zawierać również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych kosztów. Koszty realizacji programu ponosi gmina (ust. 5).

Z dokumentacji przesłanej przez Wójta Gminy Łagów na wezwanie organu nadzoru wynika, że Urząd Gminy w Łagowie spełnił warunek formalny z art. 11a ust. 7 u.o.z. dotyczący wystąpienia o opinię do uprawnionych podmiotów. Powiatowy Lekarz Weterynarii w Świebodzinie wniósł liczne uwagi do przesłanego projektu uchwały, które nie zostały jednak uwzględnione przez Radę Gminy Łagów, a tym samym kwestionowane przez Lekarza Weterynarii zapisy znalazły się również w badanej uchwale.

Analiza podjętej przez Radę Gminy Łagów uchwały prowadzi do wniosku, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 11a ust. 5 u.o.z., 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 z § 13 badanej uchwały: Koszty związane z realizacją Programu finansowane będą z działu 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska. Na realizację w/w Programu przeznacza się kwotę 15.000,00 zł. Sposób wydatkowania środków finansowych realizowany będzie w szczególności poprzez fizyczne zakupy lub zwrot poniesionych kosztów. Natomiast stosownie do § 14: Środki finansowe określone w § 13 przeznacza się na realizację poniższych działań: 1. 13 000,00 zł na działania określone w § 3, § 4, § 5, § 8, § 9; 2. 500,00 zł działania określone w § 11; 3. 1 500,00 zł na działania określone w § 6. Rada wyodrębniła więc jedynie środki finansowe przeznaczone na opiekę nad kotami wolnożyjącymi oraz działania dotyczące zapobiegania bezdomności zwierząt.

W ocenie organu nadzoru badana uchwała nie uregulowała w wyczerpujący, całościowy sposób kwestii finansowania realizacji zadań przewidzianych w programie, przyjmując w to miejsce rozwiązania częściowe, wybiórcze. 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 u.o.z. 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 u.o.z. 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).

Nie jest to jednak jedyny mankament prawny badanej uchwały. Zgodnie z § 1 kwestionowanej uchwały „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łagów w 2021 r., zwany dalej Programem, ma zastosowanie w stosunku do zwierząt przebywających na terenie Gminy Łagów”. Sformułowanie to jest niepoprawne, ponieważ można z niego wywieść, że opieka nad zwierzętami bezdomnymi z terenu gminy kończy się w momencie przekazania ich do schroniska. Natomiast jak wynika z § 8 ust. 4 uchwały gmina zapewnia opiekę bezdomnym zwierzętom, w tym także miejsce w schronisku, poprzez przekazanie zwierzęcia do Fundacji „Zawsze Razem”, ul. M. Konopnickiej 62, 64-980 Trzcianka. W związku z tym stwierdzić należy, że zapis § 1 jest nieprawdziwy, gdyż w związku z przekazywaniem zwierząt poza terytorium Gminy Łagów władztwo gminy i obowiązek opieki nad zwierzętami bezdomnymi rozciąga się w takiej sytuacji poza teren gminy.

W § 3 ust. 1. Rada Gminy uchwaliła, że w uzasadnionych okolicznościach (np. przy przekazaniu bezdomnego zwierzęcia nowemu właścicielowi) i po wcześniejszym uzgodnieniu z tut. organem Gmina może pokryć koszty sterylizacji albo kastracji bezdomnych zwierząt przebywających na terenie Gminy. Regulacja ta jest sprzeczna z art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z. ponieważ jak wynika z tego przepisu, gmina ma obowiązek zapewnić obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt. W związku z tym stwierdzić należy, że kastracja i sterylizacja zwierząt w schronisku nie jest niczym uwarunkowana, a jej koszty zawsze ponosi gmina. Poza tym z ustawy o ochronie zwierząt wynika, że koszty realizacji programu ponosi gmina, a warunkowanie ponoszenia tych kosztów od pewnych okoliczności jest niedopuszczalne.

Istotnie narusza prawo również przepis § 4 ust. 1 badanej uchwały, zgodnie z którym „Gmina pokrywa koszty usypienia ślepych miotów bezdomnych psów lub kotów z terenu Gminy”. Zapis ten jest sprzeczny z art. 11 ust. 2 pkt 6 u.o.z, z którego wynika, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt musi obejmować m.in. usypianie ślepych miotów zwierząt. Lokalny prawodawca nie jest więc uprawniony do zawężania zadania usypiania ślepych miotów jedynie do bezdomnych psów lub kotów. Z ustawy wprost wynika, że zadaniem gminy jest usypianie ślepych miotów bez określenia gatunków zwierząt oraz ich bezdomności.

W ocenie organu nadzoru niezgodne z prawem są również zapisy § 5 ust. 2 „Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizuje

Fundacja „Zawsze Razem”, ul. Marii Konopnickiej 62, 64-980 Trzcianka lub w uzasadnionym przypadku inny podmiot, z którym Gmina każdorazowo zawrze umowę w tym zakresie” oraz § 8 ust. 4 „Gmina zapewnia opiekę bezdomnym zwierzętom, w tym także miejsce w schronisku, poprzez przekazanie zwierzęcia do Fundacji „Zawsze Razem”, ul. M. Konopnickiej 62, 64-980 Trzcianka, a w przypadku braku miejsca w chwili zgłoszenia – poprzez zawarcie jednorazowej umowy z dostępnym w danym czasie podmiotem”. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyroku z dnia 15 listopada 2017 r., IV SA/Po 808/17, treścią art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt ustawodawca zobowiązał radę gminy do zapewnienia w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt miejsca bezdomnym zwierzętom w schronisku. Wymóg ten może być realnie spełniony wyłącznie w ten sposób, że w programie powinno być wskazane konkretne schronisko dla zwierząt z podaniem jego nazwy i adresu, zapewniające miejsce bezdomnym zwierzętom z terenu gminy. Nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której wypełnienie obowiązku wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt uzależnione będzie od ewentualnego podpisania umowy z również nieokreślonym w tym programie schroniskiem dla zwierząt (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. II SA/Op 247/14). Natomiast jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16, rada powinna, w celu wypełnienia normy przepisu art. 11a ust. 2 pkt 8, wskazać *expressis verbis* konkretny podmiot (podmioty) realizujący ustawowy nakaz "zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt". Wskazanie w uchwale konkretnego podmiotu zobowiązanego do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych spełnia też ważną rolę informacyjną. Pozwala bowiem natychmiast po zdarzeniu drogowym przekazać zwierzę, które w jego wyniku ucierpiało, do określonego podmiotu w celu zapewnienia opieki. Przyjęcie, że wskazanie konkretnych podmiotów realizujących obowiązki wymienione w uchwale nastąpi dopiero w drodze umów cywilnoprawnych zawieranych z konkretnymi podmiotami, nie mieści się w granicach ustawowej podstawy (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 stycznia 2020 r., sygn. II SA/Kr 1394/19).

W § 8 ust. 1 kwestionowanej uchwały wskazano, iż wyłapywanie zwierząt prowadzi się w sposób „na interwencję”. Należy zauważyć, że zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U. z 1998 Nr 116, poz. 753) wyłapywanie zwierząt bezdomnych ma charakter stały lub okresowy, w zależności od treści uchwały, podjętej przez radę gminy. Lokalny prawodawca nie może więc w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt postanowić, że wyłapywanie zwierząt będzie się odbywać jedynie „na interwencję”.

Skuteczna realizacja zadań wskazanych w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt 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. 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). 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/Op 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Niewypełnienie przez Radę Gminy Łągów w sposób kompleksowy delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 i ust. 5 u.o.z. stanowi istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji zobowiązuje organ nadzoru do stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości.

### **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

