

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

**Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.59.2021.ACze**

z dnia 4 maja 2021 r.

Rada Gminy Brzeźnica

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 XIX/132/2021 Rady Gminy Brzeźnica z dnia 1 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Brzeźnica na rok 2021, w całości.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 1 kwietnia 2021 r. Rada Gminy Brzeźnica podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Brzeźnica na rok 2021. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 kwietnia 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 Brzeźnica na rok 2021, zwanego dalej „Programem” 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 § 10 Programu: Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zostały zabezpieczone w budżecie Gminy na rok 2021 w kwocie 10.000,00 zł (ust.1). Natomiast w ust. 2 ustalono sposób wydatkowania środków finansowych na realizację Programu: 1) Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom 6.000,00 zł., 2) Sprawowanie opieki nad bezdomnymi kotami, w tym ich dokarmianie 1.000,00 zł., 3) Usługi wyłapywania psów i usługi weterynaryjne 3.000,00 zł.

Zdaniem organu nadzoru wymienionym wyżej przepisem, Rada Gminy powinna ująć przewidziane środki na realizację wszystkich objętych programem zadań, w tym tych, których realizacja na charakter obowiązku ustawowego. Nie przewidziano w nim jednak żadnych środków finansowych na zadania związane z odławianiem (przewidując tylko odławianie psów), obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku, usypianiem ślepych miotów czy kosztami poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

Wybiórcze i ogólne wskazywanie środków przeznaczonych na finansowanie wybranych zadań nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego zapisu Programu w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane 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 (gdyż stanowi to 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 Naczelnny

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 Brzeźnica 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

bezdolności zwierząt obejmuje w szczególności opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Rada Gminy w § 3 badanej uchwały uchwaliła, że: opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie realizowana jest poprzez: 1) Przyjmowanie zgłoszeń o miejscach, w których przebywają koty wolno żyjące. 2) Przyjmowanie zgłoszeń i prowadzenie rejestru osób chcących pełnić funkcję społecznych opiekunów i karmicieli kotów wolno żyjących. 3) Ponoszenie kosztów dokarmiania kotów wolno żyjących. 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).

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, iż Rada nie zawarła w Programie szerszego unormowania w zakresie odławiania bezdomnych zwierząt, poprzez określenie podstawowej procedury postępowania w przypadku wystąpienia konieczności odłowienia bezdomnego zwierzęcia - tj. kto, komu i gdzie powinien zgłosić taki fakt (§ 4 Programu). Zdaniem organu nadzoru treść § 4 Programu jest niewystarczająca dla przyjęcia wypełnienia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt.

Jednocześnie w tym miejscu należy wskazać że w zestawieniu przepisów: § 4 Programu – odnoszącego się do odławiania bezdomnych zwierząt z zapisem § 10 ust. 2 pkt 3 dot. finansowania zadań, przewidującego jedynie usługę wyłapywania psów, prowadzi do wniosku iż Gmina nie będzie w pełni realizowała podstawowych zadań, w zakresie odławiania bezdomnych zwierząt.

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).

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