



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 maja 2020 r.

Poz. 4132

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.471.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 maja 2020 r.

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/133/2020 Rady Gminy Rudnik z dnia 15 kwietnia 2020 r. w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rudnik w 2020 roku", w całości, jako niezgodnej z art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. 2019 r. poz. 122 ze zm.), dalej jako „ustawa o ochronie zwierząt” w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 kwietnia 2020 roku Rada Gminy Rudnik podjęła uchwałę Nr XVI/133/2020 w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rudnik w 2020 roku", dalej jako „uchwała”. Program stanowi załącznik do uchwały. W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 kwietnia 2020 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie treścią art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt *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 – stosownie do unormowania zawartego w art. 11a ust. 2 ww. 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) *obligatoryjną 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 udziałem zwierząt.*

Ponadto, w myśl art. 11a ust. 5 ww. ustawy *Program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3245/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 725/17, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 516/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 października 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1036/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1014/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

W kontekście powyższych rozważań oraz biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu ww. delegację ustawową stwierdzić należy, iż uchwalony przedmiotową uchwałą Program nie spełnia ustawowych przesłanek określonych w przepisach ustawy. Ustawodawca w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy enumeratywnie wskazał zakres regulacji, która winna być unormowana w powyższym programie. 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. *W przepisie § 13 załącznika do uchwały Rada Gminy Rudnik wskazała, że Koszty realizacji zadań określonych w niniejszym Programie ponosi gmina.*

2. Szacunkową wartość Programu na 2020 rok określa się w wysokości 15 000,00 zł

3. Zakłada się wydatkowanie środków w następujący sposób:

- 1) odławianie bezdomnych zwierząt, umieszczenie i zapewnienie opieki w schronisku dla zwierząt, obowiązkowe zabiegi sterylizacji i kastracji zwierząt: 11 300,00 zł
- 2) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej: 3 000,00 zł
- 3) zapewnienie miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich: 550, 00 zł
- 4) dokarmianie wolno żyjących kotów: 150,00 zł

4. Środki, o których mowa w ust. 2 i 3 wydatkowane będą:

- 1) na podstawie zawartych umów;
- 2) na podstawie wystawionych faktur;

z zachowaniem warunków określonych w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, w tym w ustawie Prawo zamówień publicznych.

Rada w § 13 ust. 3 pkt 1 określiła więc łączną kwotę przeznaczoną na realizację zadań związanych z odławianiem bezdomnych zwierząt, umieszczeniem i zapewnieniem opieki w schronisku dla zwierząt, obowiązkowe zabiegi sterylizacji i kastracji zwierząt. Zdaniem organu nadzoru wymienionym wyżej przepisem Rada nie dokonała tym samym podziału środków na poszczególne zadania. Ponadto Rada nie wskazała ile pieniędzy przeznacza na usypianie ślepych miotów i na poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 stycznia 2019 roku, sygn. akt: II SA/Bd 1280/18 wyjaśnił, że w art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt ustawodawca użył sformułowania „program zawiera” wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. 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. Lokalny prawodawca zobowiązany został zatem przepisem art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań program, ale także do określenia sposobu ich wydatkowania. Użyte przez ustawodawcę określenie „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. 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) i określenie jak będą one rozdysponowywane (tak również: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 października 2019 roku, sygn. akt II SA/Bd 603/19, Lex nr 27422514, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 roku, sygn. akt: II SA/Go 485/18, LEX nr 2542013; wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 roku, sygn. akt: II OSK 1001/17, LEX nr 2346710). Zatem Rada Gminy Rudnik nie uregulowała wszystkich zagadnień, które ustawodawca uznał za istotne do zawarcia w programie, gdyż nie dokonała podziału środków finansowych na poszczególne cele i zadania ujęte w Programie. Tym samym Rada nie wypełniła delegacji z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

Ponadto treść § 9 załącznika do uchwały została sformułowana w sposób sprzeczny z powołanym wyżej przepisem art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. W treści wskazanego przepisu wskazano jedynie podmioty realizujące to zadanie. Z przyjętego Programu nie wynika, w jaki sposób będzie realizowane zadanie w tym zakresie, np. kto może przynieść ślepe mioty do ich uśpienia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 grudnia 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 676/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest to uchwała, która w swoich zapisach powinna wyznaczać w sposób jasny i wyczerpujący konkretne kierunki działania organów gminy. Program to plan, układ zamierzonych czynności, założenia, cele działania (por. Słownik języka polskiego pod red. E. Sobol Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002r. s. 753). Zatem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt to roczny plan zamierzonych czynności, bądź założeń, celów działania. Program ma charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Powierzchnowe i wybiórcze uregulowanie poszczególnych części programu niweczy zatem podstawowy cel, dla którego jest on podejmowany, a więc ustalenia pewnych kierunków i sposobu wykonywania zadania własnego gminy jakim jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie na terenie Gminy (art. 11 ust. 1 ustawy). Niewypełnienie tego obowiązku musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ta bowiem musi zawierać wszystkie elementy wskazane w ustawie (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 stycznia 2016 r. sygn. akt II SA/Gl 740/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Z uwagi na powyższe niezbędne jest stwierdzenie nieważności całej uchwały.

Uchwała zawiera jednak również inne regulacje niezgodne z prawem.

Treść § 1 ust. 2 pkt 9 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powołanej wyżej regulacji uchwały wskazano: *Ilekróć w programie jest mowa o: 3. Kotach wolno żyjących* – należy przez to rozumieć koty urodzone lub żyjące na wolności (żyjące w otoczeniu człowieka w stanie dzikim). W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do zdefiniowania ww. pojęcia. Należy wyjaśnić, że zasadniczo nie wyklucza się możliwości definiowania w akcie prawa miejscowego używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej – przewidziany w § 146 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia

20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283) – którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych we wskazanym przepisie rozporządzenia (wskazana powyżej zasada, na mocy § 143 załącznika do ww. rozporządzenia ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego). Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). W takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Tym samym w szczególności nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę – za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję, i to zasadniczo tzw. odesłanie dynamiczne (w rozumieniu § 159 ww. rozporządzenia) – ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprawdzie wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Ustawa, a więc akt prawny zawierający delegację dla podjęcia przedmiotowej uchwały, posługuje się pojęciem kotów wolno żyjących (art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy), przy czym go nie definiuje. Ustawodawca w art. 4 pkt 21 ustawy wprowadził jedynie definicję "zwierząt wolno żyjących (dzikich)", tj. zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. W kontekście § 149 ww. rozporządzenia, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego w takiej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia pojęciu „koty wolno żyjące”, bez wyraźnej delegacji ustawowej, a jak wynika z art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy takie prawo nie zostało dane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 484/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyżej wskazany zakaz definiowania ustawowych pojęć należy analogicznie zastosować do § 1 ust. 2 pkt 10 załącznika do uchwały, w którym uregulowano: *Ilekoć w uchwale jest mowa o gospodarstwie rolnym - należy przez to rozumieć gospodarstwo, które zapewni miejsce, wyżywienie i opiekę zwierzętom gospodarskim.* Definicja „gospodarstwa rolnego” została już uregulowana w art. 553 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U z 2019 r. poz. 1145 z późn. zm.). Wobec powyższego, treść § 1 ust. 2 pkt 10 załącznika do uchwały jest również sprzeczna z art. art. 55³ ustawy Kc w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Zdaniem organu nadzoru treść § 11 ust. 2 załącznika do uchwały, zgodnie z którym *W sytuacjach wyjątkowych pomocy zwierzętom może udzielić inny lekarz weterynarii wezwany na miejsce zdarzenia przez pracownika Urzędu Gminy.* Zdaniem organu nadzoru przepis narusza wypływającą z art. 2 Konstytucji zasadę jasności prawa, rozumianą jako nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, tak aby nie wzbudzały wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

W niniejszej sprawie, pismem z dnia 19 maja 2020 r. zastępca Wójta Gminy złożył wyjaśnienia, w których powołując się na orzecznictwo i doktrynę stwierdził, że nie istnieje podstawa do uznania przedmiotowej uchwały, jako podjętej z rażącym naruszeniem, tj. niezgodnej z art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. 2019 r. poz. 122 ze zm.). Zdaniem organu nadzoru, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie.

Organ nadzoru podkreśla, że w przypadku stwierdzenia, że wadliwe są wyłącznie niektóre postanowienia uchwały, ogranicza się do stwierdzenia nieważności badanej uchwały tylko w części odnoszącej się do tych nieprawidłowości. Warunkiem podjęcia takiego rozstrzygnięcia jest jednak ustalenie, że pozostała niewadliwa część uchwały może nadal funkcjonować w obrocie prawnym, a wyeliminowanie nieprawidłowych postanowień nie zaburzy spójności całego aktu. Organ nadzoru posiada jedynie uprawnienie do stwierdzenia nieważności przepisów uchwały niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującymi i nie może wydanym rozstrzygnięciem zmieniać ustaleń rady. Organ nadzoru po analizie przedłożonej uchwały oraz przesłanych wyjaśnień stwierdza, iż program nie wypełnia w całości delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa, które skutkować musi stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XVI/133/2020 Rady Gminy Rudnik z dnia 15 kwietnia 2020 r. w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rudnik w 2020 roku", została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak