



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.259.2021

Katowice, dnia 31 marca 2021 r.

Rada Gminy Rudnik

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/229/2021 Rady Gminy Rudnik z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rudnik w 2021 roku", w całości, jako niezgodnej art. 11a ust. 2 oraz ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. 2020 r. poz. 638 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 lutego 2021 r. Rada Gminy Rudnik przyjęła uchwałę Nr XXVI/229/2021 w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rudnik w 2021 roku". Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 1 marca 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jest ona niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 11a ustawy, zgodnie z którym: „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 ustawy program taki 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.--

Dodatkowo, zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy, każdy program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Uchwała podejmowana w oparciu o ww. przepisy ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (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 można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością 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.

Analizując powyższe regulacje kwestionowanej uchwały należy stwierdzić, że, o ile realizacja delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy nie wymaga formułowania żadnych zasad postępowania, a jedynie wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, to już w przypadku pozostałych zagadnień, staje się konieczne wyraźne i konkretne uregulowanie norm postępowania podmiotów realizujących zadania. Dla uznania prawidłowości uregulowań – powinny być one w uchwale odpowiednio doprecyzowane. Z przepisów uchwały musi wynikać, jakie konkretne działania powinny być podjęte, przez kogo i w jaki sposób, celem zrealizowania nałożonych przez ustawodawcę zadań w zakresie opieki nad zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt.

W ocenie organu nadzoru w sposób niewystarczający uregulowała kwestię opieki nad wolno żyjącymi kotami. Rada gminy na podstawie upoważnienia ustawowego określonego przepisem art. 11a ust. 2 pkt ustawy zobligowana jest do określenia w Programie kwestii opieki nad wolno żyjącymi

kotami, w tym ich dokarmiania, a nie - jak to uczyniła Rada Gminy Rudnik – tylko kwestii dokarmiania.

Unormowaniami § 4 załącznika do uchwały Rada przewidziała, że: *sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie, realizowane jest poprzez:*

1) *zakup karmy dla kotów wolno żyjących i przekazanie wyznaczonemu pracownikowi Zakładu Wodociągów i Usług Komunalnych w Rudniku w celu ich dokarmiania w okresie jesienno-zimowym,*

2) *podejmowanie interwencji w sprawach kotów wolno żyjących przy udziale organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt.*

Należy więc zauważyć, że Rada przepisem § 4 załącznika do uchwały wprowadziła uregulowała zadanie nazwane „opieką” nad kotami wolno żyjącymi, wskazała sposób jego wykonania i podmiot je realizujący, niemniej jednak regulacje uchwały sprowadzają się tylko do dokarmiania kotów wolno żyjących. Rada nie określiła tak naprawdę, poza nazwą, jakie inne działania w ramach opieki, poza dokarmianiem, Gmina będzie realizować i w jaki sposób. Tym samym Rada nie wypełniła w całości upoważnienia ustawowego, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Niezależnie od powyższego należy podnieść, że Rada przepisem § 4 załącznika do uchwały przewidziała, że dokarmianie, realizowane jest poprzez zakup karmy dla kotów wolno żyjących i przekazanie wyznaczonemu pracownikowi Zakładu Wodociągów i Usług Komunalnych w Rudniku w celu ich dokarmiania w okresie jesienno-zimowym. Wskazując konkretną jednostkę organizacyjną realizującą powyższe zadanie Rada przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia oraz wkroczyła w sferę uprawnień Wójta Gminy, co należy uznać za istotne naruszenie prawa. W tym miejscu wskazać należy, iż stosownie do unormowania zawartego w art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt jest wykonawcą uchwał podjętych przez radę gminy, do niego należy również określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy i powierzenie jej wykonania Wójtowi Gminy otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Wójt określając sposób wykonania uchwały winien wyznaczyć osoby odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z tego aktu. Wskazać również należy, iż zgodnie z art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu oraz kierownikami gminnych jednostek organizacyjnych. Zatem to Wójt Gminy jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu zadań zmierzających do realizacji Programu. Nie ulega zatem wątpliwości, iż Rada Gminy powyższym uregulowaniem przekroczyła kompetencję ustawową wynikającą z art. 11a ustawy, a ponadto wkroczyła w zakres kompetencji organu wykonawczego gminy zakreślony w ustawie o samorządzie gminnym. Na marginesie wskazać należy, że wątpliwości organu nadzoru budzi przekazanie do realizacji zadania w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi jednostce organizacyjnej gminy - (tu: Zakładowi Wodociągów i Usług Komunalnych w Rudniku), której statutowe zadania nie obejmują żadnych zadań w zakresie ochrony zwierząt (por. uchwała Nr XLIV/354/10 Rady Gminy Rudnik z dnia 10 listopada 2010 r. w sprawie nadania statutu samorządowemu zakładowi budżetowemu pod nazwą Zakład Wodociągów i Usług Komunalnych w Rudniku (publ. Dz. Urz. Woj. Śl. z 2010 r. poz. 4056 ze zm.)).

W kontekście powyższych wyjaśnień zakwestionować również należy przepis § 2 załącznika do uchwały, zgodnie z którym *Koordynatorem Programu jest Wójt Gminy Rudnik, którego zadania wykonuje przy pomocy Referatu Inwestycji Rolnictwa i Infrastruktury Urzędu Gminy Rudnik.* Stosownie do treści art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze

zarządzenia, który określa między innymi strukturę i zakres zadań realizowanych przez poszczególne struktury organizacyjne urzędu gminy. Tym samym o tym, przy pomocy którego konkretnie Wydziału czy Referatu Urzędu Wójt będzie realizował zadanie, będzie decydował on sam, a nie organ stanowiący.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Rudnik nie wypełniła także w sposób prawidłowy delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy, co skutkuje koniecznością wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości. W § 11 załącznika do uchwały Rada Gminy wskazała:

§ 11. Sposoby Finansowania Programu:

1. Koszt realizacji Programu ponosi Gmina Rudnik w ramach budżetu na rok 2021. Na realizację Programu przewiduje się kwotę 16.270,00 zł, w tym na opiekę nad bezdomnymi zwierzętami obejmującą:

1) odławianie bezdomnych zwierząt, umieszczanie i przetrzymywanie ich w Schronisku, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, obowiązkowa sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku dla zwierząt – 11.070,00 zł,

3) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt -3.000,00 zł,

4) zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich we wskazanym gospodarstwie rolnym – 1.000,00 zł,

5) sterylizacja albo kastracja kotów wolno żyjących – 1.000,00zł – wydatkowanie na podstawie faktur wystawianych za zabiegi zrealizowane w danym miesiącu,

6) dokarmianie wolno żyjących kotów – 200,00 zł.

2. Środki finansowe wydatkowane będą poprzez zlecenie zadań publicznych, w oparciu o art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 roku (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz.1843 z późn. zm.).

Zdaniem organu nadzoru wymienionym wyżej przepisem Rada Gminy nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Łącznie określono środki na finansowanie: odławiania bezdomnych zwierząt, umieszczania i przetrzymywania ich w Schronisku, poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypiania ślepych miotów, obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku dla zwierząt. Należy stwierdzić, że ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla wielu zadań nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego zapisu uchwały 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 umożliwi faktycznie wykonanie poszczególnych zadań.

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 NSA z dnia 14 czerwca 2017 roku, sygn. akt: II OSK 1001/17, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 roku, sygn. akt: II SA/Go 485/18; wyrok WSA w Opolu z dnia 29 września 2015 roku, sygn. akt: II SA/Op 253/15).

Zatem Rada Gminy Rudnik nie uregulowała prawidłowo wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu oraz sposobu wydatkowania tych środków, gdyż nie dokonała podziału środków finansowych na poszczególne cele i zadania ujęte w Programie. Tym samym Rada Gminy nie wypełniła delegacji z art. 11a ust. 5 ustawy.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 oraz ust. 5 ustawy, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego należy wskazać na istotne naruszenie prawa § 5 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały, zgodnie z treścią których:

- wyłapywanie bezdomnych zwierząt będzie prowadzone wyłącznie przy użyciu specjalistycznego sprzętu przeznaczonego do wyłapywania zwierząt, który nie stwarza zagrożenia dla życia i zdrowia, a także nie będzie zadawał im cierpienia,
- transport wyłapanych bezdomnych zwierząt będzie odbywał się środkiem transportu przystosowanym do bezpiecznego i humanitarnego przewozu zwierząt.

Należy zauważyć, że powyższe zalecenia czy obowiązki zostały już uregulowane w § 7 i § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 roku Nr 116, poz.753). Stosownie do ich treści używane przy wyłapywaniu zwierząt bezdomnych urządzenia i środki nie mogą stwarzać zagrożenia dla ich życia i zdrowia ani zadawać im cierpienia (§ 7), natomiast środki do przewozu zwierząt powinny spełniać warunki, o których mowa w art. 24 ust. 1 ustawy (§ 8). W związku z powyższym ponowne ich regulowanie w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne.

Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt prawa miejscowego jest skierowany. Niedopuszczalne jest zatem powtarzanie, jak i modyfikowanie norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Stosownie do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu. Ponowne bowiem uregulowanie przez radę gminy w drodze statutu materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy szczególnej. W tej kwestii wielokrotnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, również w wyroku z dnia 14 października 1999 r. o sygn. akt II SA/Wr 1179/98, CBOS), gdzie wskazał, iż: uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Nr XXVI/229/2021 Rady Gminy Rudnik z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rudnik w 2021 roku" istotnie narusza prawo, to jest art. 11a ust. 2 i 5 ustawy, a tym samym stwierdzenie jej nieważności w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego