



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.289.2021

Katowice, dnia 1 kwietnia 2021 r.

Rada Miasta Wisła

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 XXVII/385/2021 Rady Miasta Wisła z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Wisła w 2021 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 638), 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 25 lutego 2021 r. Rada Miasta Wisła przyjęła uchwałę Nr XXVII/385/2021 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Wisła w 2021 roku, dalej jako „uchwała”. Program ten stanowi załącznik do uchwały. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 11a ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 marca 2021 r.

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

Na wstępie należy wskazać, iż ustalenia Rady Miasta dotyczące daty wejścia w życie uchwały nie odpowiadają wymogom określonym w przepisach ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zawarta w § 3 ust. 2 badanej uchwały regulacja, o następującym brzmieniu: *uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego* pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 ww. ustawy. W myśl wyżej wskazanego przepisu ustawy „akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”.

Wprowadzenie zatem przez Radę Miasta powyższego terminu wejścia w życie uchwały powoduje brak zachowania wymaganego art. 4 ust. 1 ustawy okresu *vacatio legis*, który zgodnie z jego

brzmieniem powinien wynosić, co najmniej 14 dni. Regulacja przewidująca nabycie przez uchwałę mocy obowiązującej w terminie 14 dni od ogłoszenia w urzędowym publikatorze pozwala jej zaistnieć w obrocie prawnym w każdym dniu 14-dniowego okresu *vacatio legis* - nawet już od pierwszego dnia po ogłoszeniu uchwały. Należy zatem stwierdzić, że przepis § 3 ust. 2 uchwały, który w sposób nieuzasadniony nie przewiduje wymaganego prawem okresu *vacatio legis*, jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a w konsekwencji także z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP oraz z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

W toku dalszej oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru ustalił, że uchwała zawiera w swojej treści również inne unormowania podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie bowiem z treścią art. 11a ust. 1 i ust. 2 ustawy - *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, o którym mowa w ust. 1, 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.

Natomiast jak wynika z treści 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.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (zob. 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 przekroczone 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.

Uwzględniając powyższe stwierdzić należy, że obowiązek wynikający z art. 11a ust. 5 ustawy, nie został wykonany przez Radę Miasta Wisła.

W § 13 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że *W budżecie miasta Wisła na rok 2021 na realizację zadań wynikających z programu przeznaczono kwotę w wysokości 63 000,00 zł, która w uzasadnionych okolicznościach może zostać zwiększona.*

2. Środki finansowe, o których mowa w ust. 1 wydatkowane będą na:

- 1) realizację działań związanych z: zapewnieniem miejsca w schronisku, odławianiem bezdomnych zwierząt i ich transportem do schroniska, obligatoryjną sterylizacją/ kastracją zwierząt w schronisku, usypianiem ślepych miotów w schronisku, poszukiwaniem nowych właścicieli, zapewnieniem opieki weterynaryjnej w schronisku - w wysokości 34 000,00 zł,
- 2) realizację działań związanych z zapewnieniem opieki zwierzętom bezdomnym oraz wolno żyjącym, w tym zakupem karmy - w wysokości 4 000,00 zł,
- 3) realizację działań związanych z: zapewnieniem całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, zapewnieniem opieki weterynaryjnej bezdomnym zwierzętom i wolno żyjącym kotom, sterylizacją/kastracją wolno żyjących kotów, usypianiem ślepych miotów wolno żyjących kotów - w wysokości 25 000,00 zł.

3. Wydatkowanie środków finansowych, o których mowa w ust. 1, następuje poprzez zlecenie wykonywania usług i dostaw, zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

Zdaniem organu nadzoru przepisem § 13 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Miasta nie dokonała podziału środków na poszczególne zadania. Ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla wielu zadań (§ 13 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 3) 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 umożliwia 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 Miasta 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 Miasta nie wypełniła delegacji z art. 11a ust. 5 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru treść § 2 pkt 3 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: *Ilekoć w uchwale jest mowa o: 3. Kotach wolno żyjących* – rozumie się przez to koty nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do zdefiniowania ww. pojęcia. 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. (dzikich)". Mając powyższe na uwadze, należy zaliczyć – zdaniem organu nadzoru - koty wolno żyjące do "zwierząt wolno żyjących (dzikich)", a więc tych, których pojęcie zostało już w ustawie zdefiniowane. Zatem tworzenie przez Radę nowych definicji pojęć już funkcjonujących w ustawie (koty wolno żyjące są bowiem zwierzętami wolno żyjącymi), przy braku wyraźnego upoważnienia ustawowego dla rady gminy w tym zakresie jest niedopuszczalne. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 września 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 504/12).

W ocenie organu nadzoru § 6 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „za pomocą przeznaczonego do odłowu specjalistycznego sprzętu, który nie będzie stwarzał zagrożenia dla życia i zdrowia wyłapanych zwierząt, a także nie będzie zadawać im cierpienia” oraz w § 6 ust. 3 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: *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 urzędzenia 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.

Przepisem § 10 załącznika do uchwały Rada Postanowiła, że *Zwierzę gospodarskie, które z przyczyn technicznych lub organizacyjnych nie będzie mogło być umieszczone w schronisku, umieszczone zostanie w gospodarstwie rolnym położonym w Wiśle przy ul. Partecznik 8 i/lub ul. Gościejów 1 i/lub ul. Kasztanowej 19 i/lub ul. Kopydło 91a, zapewniającym czasowe miejsce przebywania dla zwierząt gospodarskich. Burmistrz miasta zapewni zawarcie umowy z gospodarstwem rolnym – uwzględniając specyfikę danego gospodarstwa – mającej na celu zapewnić miejsce dla zwierzęcia gospodarskiego w przypadku zaistnienia takiej konieczności.*

Należy zauważyć, że Rada Miasta na podstawie delegacji ustawowej jest zobowiązana do wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, nie zaś do wskazania schroniska czy też ich czasowego miejsca przebywania. Powyższy przepis narusza w sposób istotny przepis art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy.

W § 11 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że *Całodobową opiekę weterynaryjną nad zwierzętami poszkodowanymi w zdarzeniach drogowych zaistniałych w granicach Miasta Wisła, zapewniają:*

- 1) *zakład leczniczy dla zwierząt - na podstawie umowy zawartej z gminą Wisła;*
- 2) *schronisko poprzez zapewnienie pomocy lekarsko-weterynaryjnej przyjmowanym do Schroniska bezdomnym zwierzętom - na podstawie umowy zawartej z Gminą Wisła.*

Należy wskazać, że z art. 11a ust. 4 ustawy wynika, że realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Zatem podmiotowi prowadzącemu schronisko można powierzyć zadanie odławiania bezdomnych zwierząt, obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów. Zdaniem organu nadzoru ustawa nie przewiduje możliwości powierzenia schronisku zadania związanego z całodobową opieką weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Zatem regulację § 11 pkt 2 załącznika do uchwały, w zakresie w jakim to schronisko dla zwierząt powierzono realizację zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, należy uznać za podjętą z rażącym naruszeniem prawa, co skutkuje koniecznością wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Ponadto, Rada Miasta wskazując w § 12 załącznika do uchwały konkretny Referat, oraz jego pracowników przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia oraz wkroczyła w sferę uprawnień Prezydenta Miasta, 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 Prezydentowi Miasta otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Prezydent Miasta 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. 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. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Zatem to Prezydent Miasta Wisła jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecania poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu zadań

zmierzających do realizacji Programu. Nie ulega zatem wątpliwości, iż Rada Miasta przekroczyła kompetencję ustawową wynikającą z art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, a ponadto wkroczyła w zakres kompetencji organu wykonawczego gminy określony w ustawie o samorządzie gminnym.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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 XXVII/385/2021 Rady Miasta Wisła z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Wisła w 2021 roku, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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