



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.329.2021

Katowice, dnia 23 kwietnia 2021 r.

Rada Miejska w Krzepicach

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 25.204.2021 Rady Miejskiej w Krzepicach z dnia 23 marca 2021 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Krzepice w 2021 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 3, 4, 8 oraz art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 638), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 23 marca 2021 r. Rada Miejska w Krzepicach przyjęła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Krzepice w 2021 roku, w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 marca 2021 r.

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

Zgodnie 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) *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 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 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 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 o 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 ust. 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.

Zdaniem organu nadzoru regulacja § 7 załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r., Nr 116, poz. 753). W powyżej powołanym § 7 załącznika do uchwały wskazano, co następuje: *Odlawianiu podlegają zwierzęta, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka na terenie gminy Krzepice a nie istnieje możliwość ustalenia właściciela lub innej osoby, pod której opieką zwierzę dotąd pozostawało (ust. 1). Odlawianie bezdomnych zwierząt realizuje Przedsiębiorca, z którym gmina ma zawartą umowę (ust. 2). Odlawianie bezdomnych zwierząt następuje po wcześniejszym telefonicznym zgłoszeniu Zastępcy Burmistrza pod nr tel. 601690541 (ust. 3). Odłowione zwierzęta przekazywane będą do schroniska (ust. 4).*

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie określiła, stosownie do wymogu § 2 ww. rozporządzenia, czy wyłapywanie bezdomnych zwierząt ma charakter stały, czy też okresowy. Z przepisu załącznika do uchwały wynika, że działania będą podejmowane w odniesieniu do zgłoszeń. Powyższe wskazuje, że Gmina nie monitoruje sytuacji na swym terenie i nie realizuje tego zadania z własnej inicjatywy (mimo takiej konieczności). Zatem organ stanowiący gminy powinien ustalenia dotyczące czasu odlawiania zawrzeć w uchwale, wskazując czy wyłapywanie zwierząt na terenie gminy będzie miało charakter stały (odławianie przez czas obowiązywania programu) czy też okresowy (odławianie następujące wyłącznie w określonych z góry czasokresach). Ustalenie, że odlawianie ma odbywać się na zgłoszenie, nie precyzuje stałego lub czasowego charakteru odlawiania, lecz świadczy o tym, że czynności te będą prowadzone w zależności od stwierdzonej potrzeby. Reasumując, obowiązek wynikający z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy nie został w pełni zrealizowany.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 1022/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: *Otóż zgodnie z treścią § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r., Nr 116, poz. 753, zwane dalej: rozp. MSWiA) wyłapywanie zwierząt bezdomnych ma charakter stały lub okresowy, w zależności od treści uchwały, podjętej przez radę gminy, o której mowa w art. 11 ust. 3 u.o.z. Zatem organ stanowiący gminy powinien ustalenia dotyczące czasu odlawiania zawrzeć w uchwale, wskazując czy wyłapywanie zwierząt na terenie gminy będzie miało charakter stały (odławianie przez czas obowiązywania programu) czy też okresowy (odławianie następujące wyłącznie w określonych z góry czasokresach). Zdaniem Sądu, rada wypełni obowiązek wskazania okresowego charakteru wyłapywania zwierząt bezdomnych, jeżeli precyzyjnie określi okresy czasu w ramach rocznego okresu obowiązywania tego aktu, w jakich podmioty odpowiedzialne za to zadanie będą odlawiać zwierzęta bezdomne. Dzięki tym zapisom właściciele zwierząt mają uzyskać informację o tym kiedy (przez cały rok, przez określony z góry okres w roku) mogą spodziewać się czynności odlawiania. Jest przy oczywiste, iż obowiązek o jakim tu mowa jest niezależny od obowiązku informacyjnego wynikającego z § 3 rozp. MSWiA. (...). Ustalenie, że odlawianie ma odbywać się w ramach akcji, nie*

precyzuje stałego lub czasowego charakteru odławiania, lecz świadczy o tym, że czynności te będą prowadzone w zależności od stwierdzonej potrzeby (por. również wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 649/13, z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 774/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru Rada nieprawidłowo zrealizowała również delegację ustawową, o której mowa w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. W § 8 załącznika do uchwały Rada Miejska wskazała, iż *zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizują: 1. Schronisko poprzez zapewnienie dyżuru lekarza weterynarii w Schronisku; 2. Referat Gospodarki Komunalnej, Planowania Przestrzennego, Ochrony Środowiska i Rolnictwa poprzez zawieranie umów z zakładami leczniczymi dla zwierząt w zakresie opieki weterynaryjnej, udzielanej zwierzętom bezdomnym i kotom wolno żyjącym z terenu Gminy Krzepice*. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, iż brak jest możliwości powierzenia realizacji zadania polegającego na zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt - schronisku. Z przepisu art. 11a ust. 4 ustawy wynika, iż 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 § 8 pkt 1 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.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że pojęcie „schronisko dla zwierząt” – definiuje przepis art. 4 pkt 25 ustawy. Zgodnie z jego treścią przez to pojęcie rozumie się *miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2018 r. poz. 1967 oraz z 2020 r. poz. 148 i 285)*. To oznacza, że schronisko nie ma prawnej możliwości sprawowania opieki nad innymi zwierzętami, niż domowe. Tymczasem art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy nakłada na gminy obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem wszystkich zwierząt – nie tylko domowych – a więc i zwierząt dzikich czy wolno żyjących np. kotów (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 roku, sygn. akt II OSK 1503/17, publikowany w CBOŚA). *Ratio legis* powołanych przepisów zatem jest zapewnienie opieki specjalistycznej lekarskiej wszystkim zwierzętom, a nie tylko tym, które mogą być objęte opieką przez schronisko dla zwierząt. Oznacza to, że gmina nie może przekazać realizacji tego zadania podmiotowi prowadzącemu schronisko. Należy również wskazać, iż regulacja zawarta w § 8 pkt 2 załącznika do uchwały wskazująca Referat Gospodarki Komunalnej, Planowania Przestrzennego, Ochrony Środowiska i Rolnictwa jako podmiot upoważniony do zawierania umów z zakładami leczniczymi dla zwierząt w zakresie opieki weterynaryjnej udzielanej zwierzętom bezdomnym i kotom wolno żyjącym z terenu gminy jest niezgodna z prawem. Należy bowiem zauważyć, iż na podstawie art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy Rada w przedmiotowym programie powinna zapewnić całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Tymczasem, treść § 8 pkt 2

załącznika do uchwały odnosi się do opieki weterynaryjnej udzielanej zwierzętom bezdomnym i kotom wolno żyjącym, a zatem nie odnosi się do wszystkich zwierząt, którym gmina powinna zapewnić całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych.

Organ nadzoru wskazuje, że treść § 3 Programu nie została sformułowana w wystarczająco wyczerpujący sposób, aby uznać, że w pełni realizuje ona delegację ustawową wynikającą z przepisu art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, to jest dotyczącą obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. W treści tego przepisu wskazano, że: *Ograniczenie populacji bezdomnych zwierząt poprzez sterylizację lub kastrację zwierząt domowych, w szczególności psów i kotów, realizują Schroniska poprzez obligatoryjne przeprowadzanie zabiegów sterylizacji i kastracji zwierząt przyjętych do Schroniska, z wyjątkiem zwierząt u których istnieją przeciwwskazania do wykonywania tych zabiegów, z uwagi na stan zdrowia lub wiek.* W ocenie organu nadzoru, przyjęta przez Radę Miejską regulacja – poza wskazaniem podmiotu realizującego to zadanie, jak również wskazaniem sytuacji, w których zabiegów tych się nie przeprowadza – w żaden sposób nie konkretyzuje czynności podejmowanych dla realizacji tego zadania. Ponadto niezrozumiałe jest dlaczego Rada w § 3 załącznika do uchwały wskazała, iż sterylizację i kastrację zwierząt domowych (...) realizują *Schroniska*. O jakie schroniska w rzeczywistości chodzi, gdyż w § 1 ust. 8 załącznika do uchwały Rada mowa jest o jednym schronisku, przez które należy rozumieć Fundację „Zwierzyniec” 98-300 Wieluń ul. 18 Stycznia 131, Schronisko dla zwierząt w m. Szczyty ul. Wieluńska 108, 98-355 Działoszyn.

W § 10 Programu określono, że *Środki finansowe wydatkowane będą poprzez umowy i zlecenia na świadczenie usług i dostaw, zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych w tym na:*

1. *zadania realizowane przez schronisko dla zwierząt w ramach Programu w kwocie 30 000,00 zł*
2. *opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie w kwocie 550,00 zł*
3. *usypianie ślepych miotów w kwocie 400,00 zł*
4. *zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych w kwocie 2 546,00 zł*
5. *zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w kwocie 500,00 zł.*

Zdaniem organu nadzoru wymienionym wyżej przepisem Rada Miejska nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Łącznie określono środki na finansowanie zadań realizowanych przez schronisko dla zwierząt w ramach Programu. Należy stwierdzić, że ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla kilku 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 umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań. W przedmiotowym programie brak określenia wysokości środków przeznaczonych na realizację zadania polegającego na poszukiwaniu 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 programu, 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 Miejska w Krzepicach nie uregulowała prawidłowo sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu, gdyż nie dokonała podziału środków finansowych na poszczególne cele i zadania ujęte w Programie.

Tym samym Rada Miejska podejmując niniejszą uchwałę nie wypełniła upoważnienia wynikającego ze wskazanych wyżej przepisów art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Rada Miasta wskazując w § 2 ust. 1 załącznika do uchwały konkretny Referat Urzędu Miejskiego w Krzepicach, tj. Referat Gospodarki Komunalnej, Planowania Przestrzennego, Ochrony Środowiska i Rolnictwa przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia oraz wkroczyła w sferę uprawnień Burmistrza 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 (burmistrz, prezydent miasta) 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 Burmistrzowi Miasta otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Burmistrz 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 Burmistrz Krzepic 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 Miejska w Krzepicach przekroczyła kompetencję ustawową wynikającą z art. 11a ustawy, a ponadto wkroczyła w zakres kompetencji organu wykonawczego gminy określony w ustawie o samorządzie gminnym. W kontekście powyższych wyjaśnień zakwestionować również należy § 5 pkt 1, § 5 pkt 1 tiret trzeci, § 6 ust. 2, § 8 ust. 2 załącznika do uchwały oraz § 7 ust. 3 załącznika do uchwały, w którym Rada wskazała Zastępcy Burmistrza jako osobę, której należy zgłaszać potrzebę odłowienia bezdomnych zwierząt.

Ponadto, treść § 1 ust. 5 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: *Ilekroć w uchwale jest mowa o: 5) 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).

Reasumując, Rada Miejska w Krzepicach, w wyżej wymienionym zakresie, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy.

Na marginesie należy zaznaczyć, iż Rada Miejska w § 1 ust. 4 załącznika do uchwały przywołała ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt. Organ nadzoru wskazuje, iż przywołany został błędnie publikator tej ustawy, tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 122 z późn. zm. Rada winna była wskazać pozycję dziennika urzędowego, w którym ogłoszono ostatni tekst jednolity tej ustawy, czyli Dz. U. z 2020 r., poz. 638.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - 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