



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



38570

BOK 5191/4/2015
2015-04-27

Wrocław, dnia 12 kwietnia 2015 r.

NK-N.4131.125.6.2015.AB

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/43/15 Rady Miejskiej Stronia Śląskiego z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stronie Śląskie w 2015 roku.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 30 marca 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 856) Rada Miejska Stronia Śląskiego podjęła uchwałę Nr VI/43/15 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stronie Śląskie w 2015 roku.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 kwietnia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 1 w związku z art. 11a ust. 2 oraz art. 4 pkt 25 ustawy o ochronie zwierząt – zwanej dalej „ustawą” w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w zw. z § 119 ust. 1 w zw. z § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908) – poprzez niewłaściwą realizację obowiązku zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, odławiania bezdomnych zwierząt oraz obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, który w ustępie 1 stanowi, że 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. Zgodnie natomiast z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, program, o którym mowa w ust. 1, 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) 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.

W myśl ust. 5 Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera także wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Natomiast zgodnie z ust. 7 projekt programu, wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania:

- 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii;
- 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy;
- 3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.

W kwestionowanym Programie Rada Miejska Stronia Śląskiego w Rozdziale 1 dotyczącym postanowień ogólnych uchwaliła, że: „*§ 1. Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) 5. Schronisku – należy przez to rozumieć Schronisko dla zwierząt bezdomnych, z którym gmina zawarła umowę na umieszczanie bezdomnych zwierząt.*”. Kolejno w § 4 ust. 1 postanowiono, że: „*§ 4. Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt realizowane będzie poprzez: 1. Zawarcie przez gminę umowy na umieszczanie bezdomnych zwierząt w schronisku dla zwierząt.*”. Z kolei w ramach realizacji art. 11a ust. 2 pkt 3 omawianej ustawy Rada w § 6 ust. 1 Programu postanowiła: „*§ 6.1. Odlawianie bezdomnych zwierząt z terenu gminy będzie miało charakter stały i wykonywane będzie przez schronisko lub przedsiębiorcę prowadzącego tego rodzaju działalność gospodarczą, który posiada personel przeszkolony w zakresie wylapywania bezdomnych zwierząt oraz dysponuje odpowiednim sprzętem. Odlowione zwierzęta najszybciej jak to możliwe będą przekazywane do schroniska.*”. W zakresie obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt, w Rozdziale 6 Programu Rada Miejska postanowiła, że: „*§ 7. Sterylizacja albo kastracja zwierząt w szczególności psów i kotów realizowana będzie przez schronisko poprzez obligatoryjne przeprowadzanie zabiegów sterylizacji lub kastracji przyjmowanych zwierząt, z wyjątkiem zwierząt u których istnieją przeciwwskazania do wykonywania tych zabiegów z uwagi na stan zdrowia i/lub wiek.*”. Ponadto w Rozdziale 11 Programu pt.: „*Wskazanie schroniska dla zwierząt w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt bezdomnych*” Rada Miejska w § 12 uchwały wskazała, że: „*§ 12. Miejsce dla bezdomnych zwierząt zapewnia Fundacja „Pod Psia Gwiazdą” ul. Sienkiewicza 12, 57-320 Polanica-Zdrój.*”.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że art. 11a ustawy w obecnym brzmieniu obowiązuje od dnia 1 stycznia 2012 r. Ustawodawca znowelizował treść tego artykułu ustawy na mocy ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 230, poz. 1373). Bezpośrednią przyczyną wprowadzenia zmian do ustawy o ochronie zwierząt była konieczność uregulowania kwestii praw zwierząt, zmiana podejścia do traktowania zwierząt, potrzeba ujęcia szeregu zagadnień, które istotnie wpływają na sytuację zwierząt w Polsce, uregulowanie obowiązków samorządów w kwestii opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Wśród tych zagadnień ustawodawca uznał za niezwykle istotne wprowadzenie do ustawy o ochronie zwierząt definicji schroniska i tak zgodnie z art. 4 pkt 25 przez "schronisko" - *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 2008 r. Nr 213, poz. 1342 oraz z 2010 r. Nr 47, poz. 278, Nr 60, poz. 372 i Nr 78, poz. 513).* W uzasadnieniu do ustawy zmieniającej wskazano, że „*Sprecyzowanie tego pojęcia jest niezwykle istotne, bowiem brak dookreślenia pojęcia schroniska i zapewnienia opieki nad zwierzętami dało możliwość powstania ogromnej liczby różnych miejsc, w których gromadzi się zwierzęta, pozostających w związku z brakiem tej definicji poza jakimkolwiek nadzorem i kontrolą. W obecnym stanie prawnym nie wszystkie wylapane w gminach zwierzęta trafiają do zalegalizowanych schronisk, wiele z nich po prostu znika lub przekazywana jest do różnych punktów,*

niekiedy nazywanych eufemistycznie hotelami lub przytuliskami. Kompletny brak kontroli ze strony gmin, a dodatkowo brak kontroli ze strony Inspekcji Weterynaryjnej, usankcjonowany przepisami wewnętrznymi, prowadzi do masowej eksterminacji zwierząt. Wprowadzenie precyzyjnej definicji schroniska pozwoli przede wszystkim na objęcie wszelkich tego typu miejsc opieki nad większą liczbą zwierząt nadzorem i kontrolą. Jest to dodatkowo element walki z prowadzonymi nieraz na ogromną skalę pseudohodowlami.”

W konsekwencji uregulowania ustawowego pojęcia schroniska dla zwierząt, za każdym razem gdy w art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt prawodawca odnosi się do schroniska, należy rozumieć je przez pryzmat art. 4 pkt 25 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który to przepis odnosi się do ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Ta bowiem ustawa w art. 1 pkt 1 lit. j określa wymagania weterynaryjne dla podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla zwierząt. Działalność taka jest traktowana jako działalność nadzorowana w myśl tej ustawy, a ustanowiony w niej rozdział 2 reguluje wymagania weterynaryjne dla podejmowania i prowadzenia działalności nadzorowanej. Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 1 omawianej ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt powiatowy lekarz weterynarii prowadzi rejestr podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną, o której mowa w art. 1 pkt 1 lit. a-1 (a więc także schronisk dla zwierząt), n, p oraz w art. 4 ust. 3, na obszarze jego właściwości. Z kolei art. 10 zawiera upoważnienie ustawowe dla Ministra właściwego do spraw rolnictwa do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia poszczególnych rodzajów działalności nadzorowanej. Realizując powyższą kompetencję Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał rozporządzenie z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt.

Mając powyższe na uwadze oraz z uwagi na przytoczone zapisy Programu organ nadzoru powziął wątpliwość co do prawidłowej realizacji przez Radę upoważnienia ustawowego w zakresie zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt.

W związku z powyższym, wystąpiono do Przewodniczącego Rady Miejskiej Stronia Śląskiego o przekazanie organowi nadzoru stosownie do art. 11a ust. 7 ustawy kopii uzyskanych opinii w sprawie oraz o wyjaśnienie, czy została zawarta przez Gminę umowa z podmiotem prowadzącym schronisko, o którym mowa w § 4 ust. 1, w § 6 ust. 6 oraz w § 7 Programu w ramach realizacji zadań przyjętego programu. Z przesłanej do organu nadzoru kopii opinii Powiatowego Inspektora Weterynarii w Kłodzku z dnia 16 marca 2015 r. wynika, że w ramach uwag do projektu przedmiotowego Programu wskazano: „§ 12 powinien być zmieniony, gdyż Fundacja „Pod Psią Gwiazdą” z/s w Polanicy Zdroju przy ul. Sienkiewicza 12, nie prowadzi schroniska dla zwierząt przy ul. Półwiejskiej w Kłodzku będącego w rejestrze podmiotów nadzorowanych prowadzonym przez Głównego Lekarza Weterynarii i nie może przyjmować bezdomnych zwierząt.”. W odpowiedzi na zapytanie organu nadzoru, Przewodniczący Rady Miejskiej w piśmie z dnia 30 marca 2015 r. (sygn. RM.0007.3.2015.JK) oświadczył, że: „Nie została zawarta umowa z podmiotem prowadzącym schronisko, będącym w rejestrze schronisk nadzorowanych przez Głównego Lekarza Weterynarii.”.

Jak już wspomniano powyżej, mając na uwadze uzasadnienie do projektu zmiany ustawy o ochronie zwierząt, w ocenie organu nadzoru ustawodawca w sposób celowy w ramach programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt wskazał na schronisko dla zwierząt. Natomiast przepisy ustawowe wykluczają inną interpretację intencji ustawodawcy. Zatem w zakresie regulacji programu dotyczącej zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, prawidłowa realizacja normy kompetencyjnej wymaga, aby program zawierał postanowienia wprost odnoszące się do czynności mających na celu zapewnienie miejsca w schronisku dla zwierząt, a nie w podmiocie dowolnie wybranym przez Gminę. Tymczasem z przekazanych wyjaśnień do Programu wynika, że Gmina Stronie Śląskie nie posiada podpisanej umowy z uprawnionym i nadzorowanym przez organy Inspekcji Weterynaryjnej,

podmiotem będącym schroniskiem dla zwierząt w celu zapewnienia miejsca dla bezdomnych zwierząt. W konsekwencji czego, zdaniem organu nadzoru Rada nie wypełniła w sposób prawidłowy upoważnienia ustawowego z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy.

Ponadto w myśl art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje odławianie bezdomnych zwierząt. Organ nadzoru zauważa, że jest to istotny element programu z uwagi na treść art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt: „*Wyłapywanie bezdomnych zwierząt jest zadaniem własnym gminy*”. W tym miejscu należy również wskazać na art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, który mówi o tym, że: „*Zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a.*”. Ustawodawca dopuszcza więc inne, niż schronisko, miejsce przebywania zwierząt, jedynie w tej określonej sytuacji, tj. w sytuacji poważnego zagrożenia dla ludzi lub innych zwierząt. Poza tą wyjątkową regulacją odławianie zwierząt bezdomnych związane jest z obowiązkiem zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt. Tak więc również i w tym przypadku ustawodawca uznał za istotne aby powyższe zadanie było przeprowadzane przez uprawniony podmiot. Natomiast Rada Miejska Stronia Śląskiego bez podpisania stosownych umów w tym zakresie w **§ 6 ust. 1 Programu** określiła, że: „*6.1. Odławianie bezdomnych zwierząt z terenu gminy będzie miało charakter stały i wykonywane będzie przez schronisko lub przedsiębiorcę prowadzącego tego rodzaju działalność gospodarczą, który posiada personel przeszkolony w zakresie wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz dysponuje odpowiednim sprzętem. Odłowione zwierzęta najszybciej jak to możliwe będą przekazywane do schroniska.*”. W ocenie organu nadzoru za niewystarczającą należy zatem uznać regulację § 6 ust. 1 Programu. Aby w pełni zrealizować upoważnienie ustawowe Rada Miejska winna dokładnie określić jakie podmioty będą dokonywały czynności związane z odławianiem bezdomnych zwierząt oraz do jakiego schroniska podmioty zajmujące się wyłapywaniem bezdomnych zwierząt będą mogły je wywozić. Konieczność wskazania podmiotu odławiającego bezdomne zwierzęta oraz konkretnego schroniska, do którego zwierzęta te będą przewożone wynika także z przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. Nr 116, poz. 753). Zgodnie z § 3 pkt 3 i 4 rozporządzenia, co najmniej na 21 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia wyłapywania zwierząt bezdomnych, organ gminy podaje do publicznej wiadomości adres schroniska, z którym uzgodniono umieszczenie zwierząt po wyłapaniu, oraz podmiot wykonujący wyłapywanie.

Z kolei w myśl art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Tak więc również i w tym przypadku ustawodawca uznał za istotne aby powyższe czynności były przeprowadzane przez uprawniony i nadzorowany przez organy Inspekcji Weterynaryjnej, podmiot będący schroniskiem dla zwierząt. Natomiast Rada Miejska w **§ 7 Programu** postanowiła, że: „*§ 7. Sterylizacja albo kastracja zwierząt w szczególności psów i kotów realizowana będzie przez schronisko poprzez obligatoryjne przeprowadzanie zabiegów sterylizacji lub kastracji przyjmowanych zwierząt, z wyjątkiem zwierząt u których istnieją przeciwwskazania do wykonywania tych zabiegów z uwagi na stan zdrowia i/lub wiek.*”.

Rozpatrując przywołane zapisy **§ 6 ust. 1 oraz § 7 Programu** oraz przekazane przez Gminę Miejską Stronia Śląskie informacje w sprawie, organ nadzoru wywnioskował, że także i w tych aspektach Programu Rada nie wypełniła w sposób prawidłowy przekazanych upoważnień ustawowych. Realizacja bowiem obowiązków płynących z art. 11a ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy, a dotyczących odławiania bezdomnych zwierząt i przeprowadzania obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt, w żadnym przypadku nie może działać bez uprawnionego podmiotu. W przedmiotowym programie wskazane powinno być nie tylko konkretne

schronisko celem zapewnienia bezdomnym zwierzętom w nim miejsca, czy też gospodarstwo rolne w którym zapewnione będą miejsca dla zwierząt gospodarskich ale także konkretny podmiot, który będzie zajmował się odławianiem zwierząt bezdomnych (jeżeli nie robi tego schronisko) z podaniem jego nazwy i adresu. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym podkreśla się, że: „Brak wskazania w uchwalonym programie konkretnego schroniska, w którym umieszczane będą bezdomne zwierzęta, dokonywana będzie ich obligatoryjna sterylizacja albo kastracja, czy też będą usypiane ślepe mioty narusza przepis art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt, bowiem nie wyczerpuje zakresu tegoż przepisu.” (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Op 247/14; wyrok WSA w Opolu z dnia 31 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Op 325/14).

W związku z powyższym, zdaniem organu nadzoru **§ 6 ust. 1 oraz § 7 Programu** naruszają w sposób istotny art. 11a ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy.

Wskazane powyżej naruszenia powodują, że słusznym jest twierdzenie, że kwestionowana uchwała nie wypełnia normy kompetencyjnej w zakresie regulacji art. 11a ust. 2 pkt 1, 3 i 4 ustawy. W konsekwencji czego, należy stwierdzić, że w programie opieki na zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności podjętego uchwałą Nr VI/43/15 Rady Miejskiej Stronia Śląskiego z dnia 30 marca 2015 r. nie znajdują miejsca wszystkie obligatoryjne elementy, o których mowa w art. 11a ust. 2 ustawy.

W przedmiotowej uchwale powinny znaleźć się konkretne regulacje dotyczące spełniania wymogów:

- z art. 11a ust. 2 pkt. 1 ustawy – poprzez wskazanie konkretnego schroniska, w którym zapewni się miejsce dla bezdomnych zwierząt, w tym również wymogu wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt. 3 ustawy dotyczącego odławiania bezdomnych zwierząt;
- z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy – poprzez wskazanie podmiotu dokonującego obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt.

Z redakcji przepisu art. 11a ust. 2 ustawy należy wywieść wnioski, że ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny na te elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię. Są to zagadnienia, które ustawodawca uznaje nie tylko za niezbędne, ale także za przedmiotowo istotne dla wypełnienia funkcji, jaką ma pełnić przedmiotowy program.

W uchwale Rady Miejskiej nie wskazano konkretnego, zindywidualizowanego podmiotu prowadzącego działalność nadzorowaną w myśl przywołanych wyżej przepisów ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, prowadzącego działalność w zakresie prowadzenia schroniska dla zwierząt, który będzie wykonywać wspomniane zadania w okresie obowiązywania programu. Jak słuszenie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 17 grudnia 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 774/13) wskazano, że: *„Przed wszystkim wykładnia celowościowa przepisu art. 11a, w powiązaniu z przepisem art.11, prowadzi do wniosku, że dla prawidłowej realizacji zadań własnych gminy, do których należy także zapewnienie opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz ich wylapywanie, właściwym jest określenie w sposób jednoznaczny i konkretny sposobu realizacji tych zadań. W związku z czym uchwała podejmowana na podstawie art. 11a powinna zawierać, jak słuszenie podnosi prokurator w skardze, wskazanie konkretnego schroniska dla bezdomnych zwierząt, jak również wskazanie konkretnego podmiotu zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.”*

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: *„Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”* Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2012 r. syng. akt II GSK 357/11: *„Ustawa o samorządzie gminnym nie dookreśla zwrotu "nieistotne naruszenie prawa". W piśmiennictwie i*

orzecznictwie przyjmuje się jednak, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które w sposób niewątpliwy trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały (zarządzenia) 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.”

Zauważyć również należy, że zgodnie z § 119 ust. 1 w związku z § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska Stronia Śląskiego podejmując kwestionowaną uchwałę w sposób istotny naruszyła przepisy art. 11a ust. 2 pkt 1, 3 i 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z § 119 ust. 1 w zw. z § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w rezultacie czego uchwała podlega stwierdzeniu nieważności w całości.

W tym miejscu należy się również odnieść do przytaczanego już wyżej zapisu Rozdziału 1 Programu dotyczącego postanowień ogólnych uchwały, w którym Rada w § 1 ust. 5 postanowiła, że: „§ 1. *Ilekcioć w uchwale jest mowa o: (...) 5. Schronisku – należy przez to rozumieć Schronisko dla zwierząt bezdomnych, z którym gmina zawarła umowę na umieszczanie bezdomnych zwierząt.*”

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy, zamieszczając powyższe objaśnienia, nie legitymował się ustawowym upoważnieniem do podjęcia tego zapisu. Ustawa o ochronie zwierząt w art. 4 zawiera definicje legalne określające znaczenie poszczególnych pojęć zawartych w ustawie. I tak w pkt 25 tego artykułu zawarte jest określenie „schroniska dla zwierząt”. Przez „schronisko dla zwierząt” 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 2008 r. Nr 213, poz. 1342, z późn. zm.).

Rada Miejska definiując znaczenie pojęcia „schroniska” dokonała modyfikacji przepisu ustawowego. Ustawa ogranicza definicję schroniska dla zwierząt do miejsc przeznaczonych do opieki nad zwierzętami domowymi spełniających warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Tymczasem Rada Miejska na potrzeby swojej uchwały określiła, że przez „Schronisko” – należy rozumieć to Schronisko dla zwierząt bezdomnych, z którym gmina zawarła umowę na świadczenie usług weterynaryjnych. Jak wynika ze stanu faktycznego sprawy, podmiot wskazany przez Gminę w przedmiotowym Programie jako Schronisko nie spełnia warunków określonych w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w związku z czym taka modyfikacja regulacji ustawowej nie tylko stanowi przekroczenie kompetencji ze strony organu stanowiącego, ale również prowadzi do całkowitej zmiany intencji prawodawcy.

Należy podkreślić, iż wszystkie akty wewnątrznie obowiązujące, a więc zarówno objęte, jak i te nieobjęte art. 94 Konstytucji RP muszą być wydane na podstawie i w granicach prawa, gdyż do wszystkich tych aktów odnosi się zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji RP. Podejmując zatem akty niższej rangi niż ustawa, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zakres regulacji, która może zostać wprowadzona danym aktem wykonawczym (w tym również w akcie wewnątrznie obowiązującym), jest wyznaczany przez przepis upoważniający. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Oznacza to, że zakres upoważnienia dla stanowienia przepisów wykonawczych jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być dowolnie rozszerzany w drodze innych wykładni przepisów prawa. Odstąpienie od tej

zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa, w tym wypadku art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, a także § 135 i § 149 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z § 135 powyższego rozporządzenia w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, o których mowa w § 134 pkt 2. Ponadto należy mieć na względzie § 149 rozporządzenia, który stanowi, że 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.

Uznanie za niedopuszczalne dokonywania w Programie powtarzania regulacji ustawowych jest uzasadnione także tym, że interpretacja takiej powtórzonej regulacji w kontekście uchwały, w której je powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (vide: wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 roku, sygn. akt II SA/Bd 1536/10).

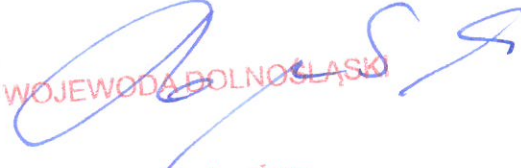
Tym samym, zdaniem organu nadzoru zasadnym jest uznanie, że § 1 ust. 5 Programu istotnie narusza art. 11a ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 4 pkt 25 ustawy o ochronie zwierząt.

Tworzenie przez rady gmin nowych definicji pojęć już funkcjonujących w ustawie, przy braku wyraźnego upoważnienia ustawowego dla rady gminy w tym zakresie jest niedopuszczalne. Powyższa argumentacja znajduje swoje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 października 2013 roku (sygn. akt II SA/Wr 478/13, niepubl.).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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.


WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
Tomasz Smolarz

