



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



27472

BOK 4555/5/2014  
2014-05-08

Wrocław, dnia 02 maja 2014 r.

NK-N.4131.125.7.2014.RJ1

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594) stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej Stronia Śląskiego Nr **XLII/334/14** z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stronie Śląskie w 2014 roku.

### UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 31 marca 2014 r., działając na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt Rada Miejska Stronia Śląskiego podjęła uchwałę Nr XLII/334/14 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stronie Śląskie w 2014 roku.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 04 kwietnia 2014 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 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 856.) – zwanej dalej „ustawą” w związku 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).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 11a ustawy, 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.

Jednocześnie w art. 11a ust. 5 ustawy postanowiono, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Organ nadzoru zauważa, że z redakcji przepisu art. 11a ust. 2 ustawy należy wywieść wniosek, 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.

Pominięcie przez radę gminy (tu i dalej radę miejską) któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Organ stanowiący gminy obowiązany jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Dodatkowo, jak już o tym wspomniano, aby prawidłowo wypełnić przekazaną kompetencję do uchwalenia programu opieki na zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, należy w sposób kompleksowy uregulować elementy programu wymienione przez prawodawcę w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy. W przedmiotowym przypadku brak unormowania kwestii dotyczących zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt a także spraw związanych z zapewnieniem obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt powoduje, że norma kompetencyjna nie została wypełniona w pełni. 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 całokształt powyższego wyводу, zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska Stronia Śląskiego podejmując kwestionowaną uchwałę w sposób istotny naruszyła przepisy art. 11a ust. 1 w związku z art. 11a ust. 2 ustawy 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 pierwszej kolejności należy wskazać, 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, uregulowania 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 wyłapane 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 prawodawca odnosi się do schroniska, należy rozumieć je przez pryzmat art. 4 pkt 25 ustawy. W przepisie tym wskazano na odniesienie do ustawy 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.). Zgodnie z art. 1 pkt 1 lit. j ustawa ta 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. Rozdział 2. w/w ustawy reguluje wymagania weterynaryjne dla podejmowania i prowadzenia działalności nadzorowanej. Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 1 omawianej ustawy 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, oraz przedsiębiorstw i zakładów zatwierdzonych lub warunkowo zatwierdzonych na podstawie art. 24 ust. 1 lub art. 44 ust. 2 rozporządzenia nr 1069/2009, 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 (Dz. U. Nr 158, poz. 1657).

Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru powziął wątpliwość co do możliwości wykonywania funkcji schroniska dla zwierząt przez podmiot, wskazany przez Radę Miejską w programie (Firma „GUT-FARMER” S. GUT ul. Orkana 1/2, 55-120 Oborniki Śląskie) jako właściwy do zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. W piśmie Nr PIWoz.440.121.2014 z dnia 03 marca 2014 r. Powiatowy Lekarz Weterynarii w Kłodzku z siedzibą w Bystrzycy Kłodzkiej stwierdził, że cyt. „Zapis w § 5 projektu uchwały należy zmienić, gdyż Firma „GUT-FARMER” S. GUT ul. Orkana 1/2, 55-120 Oborniki Śląskie nie prowadzi schroniska dla zwierząt będącego w rejestrze podmiotów nadzorowanych prowadzonym przez Głównego Lekarza Weterynarii i nie może przyjmować

bezdolnych zwierząt.”. Tymczasem Rada Miejska zignorowała powyższe zalecenie i w przedmiotowej uchwale pozostawiła wskazany zapis bez zmian (§ 5). W ramach prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru ustalił i potwierdził informację przekazaną przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w Kłodzku, iż wskazana przez Gminę firma nie prowadzi schroniska dla zwierząt będącego w rejestrze podmiotów nadzorowanych prowadzonym przez Głównego Lekarza Weterynarii.

W kontekście powyższego należy wskazać, że w myśl art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Tak więc 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 programie wskazała, że: „Schroniskiem dla zwierząt, zapewniającym miejsce dla bezdomnych psów jest Firma „GUT-FARMER” S. GUT ul. Orkana 1/2, 55-120 Oborniki Śląskie.” (§ 5 uchwały), czyli, jak wyżej wskazano, podmiot nie mający statusu schroniska dla zwierząt. W konsekwencji, zdaniem organu nadzoru Rada Miejska nie wypełniła w sposób prawidłowy upoważnienia ustawowego z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy, który wymaga aby w programie określono działania z zakresu zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt.

Ponadto w wyniku analizy treści niniejszego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt należy zauważyć, że w akcie tym nie zrealizowano poprawnie normy wyznaczonej przepisami art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie zwierząt, tj. obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt.

W uchwale nie wskazano bowiem konkretnego, zindywidualizowanego podmiotu, który będzie wykonywać wspomniane zadania w okresie obowiązywania programu. W ocenie organu nadzoru, realizacja obowiązku nałożonego w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy musi opierać się na wskazaniu imiennie określonego podmiotu, wyznaczonego do wykonywania powyższego zadania na terenie gminy. Celem programu jest bowiem jednoznaczne określenie sposobów działania w celu należytego wypełnienia obowiązków wskazanych w ustawie. Ze względu na stosunkowo krótki okres obowiązywania, program musi zawierać gotowe rozwiązania, których wdrożenie będzie możliwe w oparciu o treść uchwały. Oznacza to, że podjęcie uchwały powinno być poprzedzone zawarciem umowy ze schroniskiem. Ogólnikowe wskazanie, że wspomniane zadanie będzie wykonywać bliżej nieokreślone schronisko (§ 4 ust. 1 pkt 1 uchwały) jest niewyczerpujące z punktu widzenia celów, których osiągnięcie ma zapewnić program.

Kolejne istotne naruszenie prawa związane jest z realizacją obowiązku jaki wynika z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt. W przepisie tym postanowiono, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Powyższy przepis ustawy określa jeden z obligatoryjnych elementów treściowych aktu wykonawczego (nie może zatem zostać pominięty), determinując tym samym treść uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W związku z powyższym organ nadzoru zauważa, że w przedmiotowej uchwale nie wskazano sposobu wydatkowania środków finansowych

przeznaczonych na realizację programu. Do przyjęcia takiego poglądu upoważnia brzmienie postanowienia § 8 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym: „Środki finansowe wydatkowane będą na zlecenie zadań publicznych, usług i dostaw związanych z ochroną zwierząt bezdomnych oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt domowych i gospodarskich oraz pokrzywdzonych w wypadkach drogowych.”. Regulacja ta nie określa sposobu wydatkowania środków przeznaczonych na realizację programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Tym samym Rada Miejska Stronia Śląskiego nie wyczerpała zakresu spraw przekazanego jej przez Ustawodawcę do określenia w uchwale podejmowanej na podstawie art. 11a ustawy.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na inne naruszenia prawa zawarte w uchwale.

W § 2 uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „Koordynatorem Programu jest Burmistrz Stronia Śląskiego, działający za pośrednictwem Referatu Nieruchomości i Spraw Wiejskich Urzędu Miejskiego w Stroniu Śląskim oraz Straży Miejskiej w Stroniu Śląskim.”.

W § 3 ust. 2 uchwały postanowiono, że:

„Wykonawcami Programu są:

- 1) Referat Nieruchomości i Spraw Wiejskich Urzędu Miejskiego w Stroniu Śląskim,
- 2) Straż Miejska w Stroniu Śląskim (...).”.

W § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały czytamy, że: „Odlawianie bezdomnych zwierząt - będzie miało charakter stały i realizowane będzie przez: (...) Straż Miejską w Stroniu Śląskim - posiadającą odpowiedni sprzęt oraz przeszkolonych funkcjonariuszy”.

W § 4 ust. 2 pkt 2 uchwały postanowiono, że: „Edukacja mieszkańców Gminy Stronie Śląskie w zakresie odpowiedniego traktowania zwierząt realizowana będzie poprzez: (...) Organizowanie przez Straż Miejską dla dzieci i młodzieży z terenu Gminy Stronie Śląskie prelekcji dotyczących humanitarnego traktowania zwierząt, ich zachowań w stosunku do człowieka, zachowania się człowieka w stosunku do obcego zwierzęcia.”

Z kolei w § 7 ust. 2 uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „Gmina Stronie Śląskie za pośrednictwem Straży Miejskiej, Policji, Sołtysów lub mieszkańców będzie aktywnie poszukiwać właścicieli lub opiekunów tych zwierząt.”.

Zdaniem organu nadzoru w § 2 i § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały Rada Miejska unormowała kwestie dotyczące organizacji i funkcjonowania Urzędu Miejskiego w Stroniu Śląskim. Należy wskazać, że materia ta – zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym – należy do wyłącznej kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który określa m.in. organizację urzędu gminy w drodze zarządzenia. Ponadto art. 33 ust. 3 tejże ustawy określa, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy, a ust. 5 tego przepisu, że jest on zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu, a tym samym to w jego kompetencji leży zlecenie poszczególnym komórkom organizacyjnym urzędu określonych zadań. Organ nadzoru zwraca również uwagę na treść art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym to do kompetencji wójta należy szczegółowe określanie sposobu wykonania uchwały rady gminy, a więc w tym wypadku przedmiotowego programu. Tym samym należy uznać, że Rada Miejska, przyjmując kwestionowane przepisy bez podstawy prawnej, wkroczyła w sferę uprawnień Burmistrza, co należy uznać za istotne naruszenie prawa.

W kwestii natomiast zapisów § 2 (we fragmencie gdzie wymienia się Straż Miejską), § 3 ust. 2 pkt 2, § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 4 ust. 2 pkt 2, § 7 ust. 2 (we fragmencie gdzie wymienia się Straż Miejską) uchwały wskazać należy, iż jedną z jednostek organizacyjnych gminy - tworzoną przez radę gminy - jest straż gminna (art. 2 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1

ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych – tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1383). Strażą gminną kieruje komendant powoływany i odwoływany przez wójta gminy po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji (art. 7 ust. 1 ustawy). Straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw

i aktów prawa miejscowego poprzez swoich pracowników – strażników (art. 10 ust. 1 i 2 ustawy). Jednakże komendant nie jest organem w rozumieniu prawa administracyjnego, podlega bowiem służbowo wójtowi gminy (art. 7 ust. 2 ustawy). Co więcej, wójt sprawuje ogólny nadzór nad działalnością straży (w zakresie fachowym nadzór ten sprawuje Komendant Główny Policji poprzez właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji - por. art. 9 ust. 1 ustawy). Wreszcie w przypadkach szczególnie uzasadnionych rada gminy może postanowić o umiejscowieniu komendy straży w strukturze urzędu gminy (por. art. 6 ust. 2 ustawy).

Analiza przytoczonych regulacji wskazuje, że straż gminna (miejska) to jednostka organizacyjna gminy o szczególnym charakterze (nie można zapominać zwłaszcza o charakterze jej zadań i związanych z tym uprawnieniach nadzorczych organów Policji), jednakże jej działalność jest bezpośrednio związana z kompetencjami wójta (w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli), o czym świadczą w szczególności: służbowa podległość komendanta straży wójtowi, nadzór tego ostatniego nad działalnością straży i możliwość umiejscowienia straży w strukturze urzędu gminy (aparatu pomocniczego wójta). Powyższe stwierdzenia przesądzają o tym, że Rada Miejska nie posiada przewidzianej prawem kompetencji, do określania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, obowiązków i zadań dla formacji Straży Miejskiej, która na mocy obowiązujących przepisów podlega jest organizacyjnie Burmistrzowi Stronia Śląskiego.

Odnotować też w tym miejscu należy, że powyższą konkluzję odnośnie do organizacyjnej pozycji straży gminnej potwierdza doktryna (por. M. Mączyński w: Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym pod. red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2007, s. 138 in fine). Warto przytoczyć także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (sygn. III SA/Łd 547/09) z dnia 3 lutego 2010 r. *„Analiza wymienionych przepisów wskazuje, iż straż miejska jest jednostką organizacyjną gminy. Prezydent zatrudnia i zwalnia komendanta straży i jest jego przełożonym. Prezydent jest również zwierzchnikiem służbowym straży miejskiej oraz sprawuje nadzór nad jej działalnością. Można zatem uznać, iż straż miejska, jako jednostka organizacyjna gminy, wykonuje swoje zadania w związku z upoważnieniem prezydenta”*.

Zdaniem organu nadzoru narusza także istotnie prawo zapis § 7 ust. 2 uchwały we fragmencie w jakim mowa jest o formacji Policji. Zdaniem organu nadzoru regulacja taka stoi w sprzeczności z art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.). Przepis ten bowiem wyraźnie stanowi, że Policja wykonuje czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej oraz samorządowej w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach. Oznacza to, że nałożenie na Policję przez organ samorządu terytorialnego określonych zadań dopuszczalne jest jedynie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Zauważyć należy, że w przedmiotowej sprawie brak jest takiego upoważnienia. Oznacza to, że Rada Miejska Stronia Śląskiego – nakazując w kwestionowanej uchwale formacji Policji współdziałać w działaniach związanych z realizacją programu – w sposób istotny naruszyła prawo. Powyższą argumentację podziela również orzecznictwo sądów administracyjnych (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 października 2013 roku, sygn. akt II SA/Wr 478/13).

W § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały wskazano, iż: *„Celem programu jest: (...) zapewnienie bezpieczeństwa dla mieszkańców Gminy Stronie Śląskie”*.

Z kolei w § 4 ust. 3 uchwały czytamy, że: „Zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom Gminy Stronie Śląskie.

- realizowane będzie poprzez:

a/ wylapywanie bezdomnych zwierząt,

b/ wylapywanie agresywnych bezdomnych zwierząt.”.

Rada określając w uchwale cele programu bezpodstawnie jako jeden z nich wskazała zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom. W ocenie organu nadzoru działanie takie pozostaje poza kompetencją art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. Podstawowymi celami programu są: zapewnienie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganie bezdomności zwierząt. Z kolei granice realizacji tychże celów określa art. 11a ust. 2, 3 i 5 ustawy o ochronie zwierząt. Wyznacza on zamknięty katalog elementów jakie winny znaleźć się w programie. W ramach dyspozycji tego unormowania nie mieści się określenie działań, które mają służyć zapewnieniu bezpieczeństwa mieszkańcom. Wprowadzenie przez Radę jakichkolwiek norm o takim charakterze kłóci się nie tylko z ideą samego programu, ale przede wszystkim stanowi wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 478/13).

W § 4 ust. 1 pkt 1 zdanie pierwsze uchwały znalazł się zapis, zgodnie z którym: „Ograniczenie populacji bezdomnych zwierząt realizowane będzie poprzez: 1) Sterylizację i kastrację zwierząt bezdomnych w szczególności psów i kotów.”.

W ocenie organu nadzoru regulacja taka stanowi modyfikację przepisu art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którym program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Należy zauważyć, że ustawodawca posługuje się w odniesieniu do wskazanych tam działań pojęciem „zwierząt”. Skoro więc ustawodawca w przepisie art. 11a ust. 2 pkt 4 posłużył się określeniem "zwierząt", bez doprecyzowania tego pojęcia tak jak w np. w pkt 1-3, 5 i 7 (odpowiednio bezdomnym zwierzętom, wolno żyjącym kotom, zwierząt gospodarskich) to znaczy, że jego wolą było zobligowanie gminy do ujęcia w programie odpowiednich regulacji w zakresie obowiązkowej sterylizacji albo kastracji w schroniskach dla zwierząt - wszystkich zwierząt i organ gminy nie jest uprawniony do zawężania zakresu tego obowiązku wyłącznie do zwierząt bezdomnych (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 887/13).

Mając na uwadze powyższe stwierdzić zatem trzeba, że Rada Miejska dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu zawartego w akcie normatywnym wyższego rzędu.

W § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały znalazło się postanowienie w brzmieniu: „Odlowione zwierzęta pozostaną pod opieką organizacji lub przekazywane będą do adopcji”.

Zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt 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.

Z kolei na podstawie § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r. Nr 116, poz. 753) bezdomne zwierzęta po wylapaniu powinny zostać niezwłocznie przewiezione do schroniska lub miejsca, o którym mowa w § 5 ust. 2 pkt 4 (tj. miejsca przetrzymywania wylapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska).

Mając na uwadze powyższe stwierdzić trzeba, iż powyższy zapis uchwały we fragmencie „lub przekazywane będą do adopcji” jest niezgodny z normą § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad

i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt, która nie przewiduje przystąpienia do procedury adopcyjnej zaraz po wyłapaniu bezdomnego zwierzęcia.

Wskazać należy również, iż zgodnie z art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, mogą zapewniać bezdomnym zwierzętom opiekę i w tym celu prowadzić schroniska dla zwierząt, w porozumieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego. Rozpatrywany zapis uchwały, w zakresie w jakim odwołuje się do „organizacji”, powinien zatem zawierać wskazanie, iż dotyczy organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt.

W § 4 ust. 4 uchwały znalazły się następujące zapisy:

*„Opieka nad zwierzętami na terenie - Gminy Stronie Śląskie realizowana będzie poprzez: 1) Zapewnienie miejsc w Schronisku zwierzętom pozostającym bez właściciela, odebranych na skutek zaniechań, zgubionych i walęsających się.” (pkt 1);*

*„Wskazywanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia odpowiedniego miejsca zwierzętom gospodarskim, pozostającym chwilowo bez właściciela lub odebranych właścicielowi ze względu na złe traktowanie.” (pkt 7).*

W § 7 ust. 1 uchwały Rada Miejska postanowiła, że: *„Gospodarstwem Rolnym, zapewniającym odpowiednie miejsce dla zwierząt gospodarskich, pozostających chwilowo bez właściciela lub odebranych właścicielowi ze względu na złe traktowanie jest: (...)”.*

Zdaniem organu nadzoru również i w tym wypadku Rada Miejska przekroczyła upoważnienie, o którym mowa w art. 11a ust. 1 ustawy. Program uchwalany na podstawie tego przepisu obejmuje swoim zakresem jedynie koty wolno żyjące oraz zwierzęta bezdomne, za które uważane są jedynie te zwierzęta, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone, a ich właściciela lub osoby, pod opieką której trwale dotąd pozostawały, nie można ustalić. Zwierzęta odebrane właścicielom nie spełniają tej definicji, a zatem uchwała podejmowana na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy nie może regulować zagadnień z nimi związanych. Wskazać ponadto należy, że kwestię postępowania ze zwierzętami odebranymi właścicielom reguluje art. 7 ust. 1 pkt 1-3 ustawy. Zgodnie z tymi przepisami zwierzę takie jest umieszczane w schronisku (jeżeli jest zwierzęciem domowym lub laboratoryjnym) lub gospodarstwie rolnym (jeżeli jest zwierzęciem gospodarskim). W przypadku zwierząt wykorzystywanych w celach rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych lub utrzymywanych w ogrodach zoologicznych możliwe jest (alternatywnie do umieszczenia w schronisku) przekazanie ich do ogrodu zoologicznego. Kwestie określone w § 4 ust. 4 pkt 1 i 7 oraz § 7 ust. 1 (we fragmentach w jakich dotyczą zwierząt odebranych właścicielowi ze względu na zaniechanie lub złe traktowanie) przedmiotowej uchwały są zatem szczegółowo unormowane w ustawie, a zatem niedopuszczalne jest ich powtarzanie czy modyfikowanie przez akt niższej rangi. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA z 1993 r. Nr 2, poz. 44). Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście praktykę powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalną. Argumentację powyższą potwierdzają również normy wyrażone w § 136 i 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908; zwanego dalej: „rozporządzeniem”), które wprost stanowią, że niedopuszczalne jest powtarzanie lub modyfikowanie w treści uchwał organów jednostek

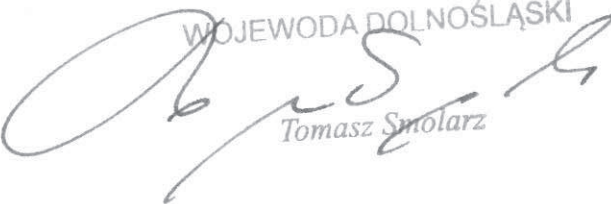


samorządu terytorialnego przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz rozporządzeń.”.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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

