



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

KANCELARIA OGÓLNA

UM Świeradów-Zdrój

Wrocław, dnia 30 kwietnia 2014 r.

NK-N.4131.122.4.2014.JW

WYPŁYNEŁ: 05 MAJ 2014

ilość załączników

podpis

2523/2014

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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr LVIII/281/2014 Rady Miasta Świeradów-Zdrój z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie: przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miejskiej Świeradów-Zdrój w 2014 r.

Uzasadnienie

Rada Miasta Świeradów-Zdrój, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856), podjęła na sesji w dniu 26 marca 2014 r. uchwałę w sprawie: przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miejskiej Świeradów-Zdrój w 2014 r. (dalej jako: uchwała).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 3 kwietnia 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 1 w związku z art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt oraz art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt 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.), a ponadto:

– § 3 ust. 1 załącznika do uchwały we fragmencie „za pośrednictwem Referatu Gospodarki Miejskiej, Inwestycji i Ochrony Środowiska w Świeradowie-Zdroju”, § 5 ust. 1 załącznika do uchwały we fragmencie „Referatem Gospodarki Miejskiej, Inwestycji i Ochrony Środowiska w Świeradowie-Zdroju” oraz § 5 ust. 3 i § 6 ust. 6 załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt oraz art. 33 ust. 2 i 5 w związku z ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym;

– § 4 ust. 3 załącznika do uchwały we fragmencie „psów i kotów w schronisku” i „zwierząt domowych, których właścicielami są mieszkańcy gminy” oraz § 9 ust. 1 lit. b we fragmencie „pochodzących od zwierząt należących do mieszkańców gminy” załącznika do

uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 4 i 6 ustawy o ochronie zwierząt;

– § 5 ust. 1 lit. a, b oraz c we fragmencie „oraz zwierzętom, które utraciły właściciela, przebywającym” załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem w art. 11a ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy o ochronie zwierząt;

– § 5 ust. 4, 5 oraz 6 zdanie pierwsze we fragmencie „odebranych w przypadkach naruszenia Ustawy” załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt w związku z art. 11a ust. 2, 3 i 5 ustawy o ochronie zwierząt, które to przepisy wyznaczają zakres regulacji uchwały oraz art. 33 ust. 2 i 5 w związku z ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym;

– § 5 ust. 6 zdanie trzecie załącznika do uchwały we fragmencie „zagubionych, po konsultacji z Powiatowym Lekarzem Weterynarii” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt oraz art. 11a ustawy o ochronie zwierząt w związku z art. 11a ust. 2, 3 i 5 ustawy o ochronie zwierząt;

– § 5 ust. 7 zdanie pierwsze załącznika do uchwały we fragmencie „na podstawie zarządzenia Burmistrza Miasta Świeradów-Zdrój w porozumieniu z Powiatowym Lekarzem Weterynarii” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt oraz art. 11a ustawy o ochronie zwierząt w związku z art. 11a ust. 2, 3 i 5 ustawy o ochronie zwierząt;

– § 5 ust. 8 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt;

– § 8 ust. 1 załącznika do uchwały we fragmencie „bezdolnych” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt;

– § 8 ust. 1 załącznika do uchwały we fragmencie „w związku z interwencjami podejmowanymi przez Referat Gospodarki Miejskiej, Inwestycji i Ochrony Środowiska i Policję” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt;

– § 8 ust. 3 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 1 w związku z ust. 2, 3 i 5 ustawy o ochronie zwierząt;

– § 9 ust. 1 lit. b załącznika do uchwały we fragmencie „pochodzących od zwierząt należących do mieszkańców gminy” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt;

– § 9 ust. 4 we fragmentach „Sterylizację i kastrację kotów wolno żyjących oraz” i „zwierząt domowych”, a także § 9 ust. 5 załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie zwierząt.

Zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin (art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt). Wypełniając obowiązek zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania, rada gminy określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt).

Program ten obejmuje: 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, 3) odławianie

bezdomnych zwierząt, 4) obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, 6) usypianie ślepych miotów, 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt). Ponadto, program zawierać ma wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków (art. 11a ust. 5 zdanie 1 ustawy o ochronie zwierząt).

Powołane przepisy ustawy określają obligatoryjne elementy treściowe programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, determinując tym samym treść uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (*a contrario* wskazać można na art. 11a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, który – stanowiąc, że może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie – wskazuje na element fakultatywny programu).

Nie ulega wątpliwości, że żaden z ustawowo wskazanych, obligatoryjnych elementów programu nie może zostać pominięty przez organ stanowiący gminy przy podejmowaniu uchwały. Na organ ten nałożony jest bowiem obowiązek wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne. Uregulowanie musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem jasny i precyzyjny. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały skutkuje istotnym naruszeniem prawa (porównaj: wyrok WSA z dnia 3 października 2011 r., II SA/Op 300/11, LEX nr 984796).

Ustawodawca postawił również wymóg proceduralny przekazania projektu programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt do zaopiniowania: 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii, 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy oraz 3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy. Niezrealizowanie obowiązku wystąpienia o opinie do projektu uchwały musi być zawsze oceniane jako istotne naruszenie prawa powodujące nieważność całego aktu, którego projekt podlega ustawowemu obowiązkowi zaopiniowania. Podkreślenia wymaga, że nie jest naruszeniem prawa brak uzyskania opinii, lecz brak wystąpienia o taką. Niezasięgnięcie opinii wymaganych przez przepis ustawy stanowi naruszenie trybu podejmowania uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

I. Rada Miasta Świeradów-Zdrój nie zrealizowała obowiązku wynikającego z art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt, tj. zaopiniowania aktu przez organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy.

W toku postępowania nadzorczego Przewodnicząca Rady Miasta Świeradów-Zdrój wyjaśniała, że „na obszarze Gminy Miejskiej Świeradów-Zdrój nie ma zarejestrowanych organizacji społecznych, których statutowym celem jest ochrona zwierząt”.

Należy jednak wyjaśnić, że za organizację społeczną działającą na terenie gminy należy uznać każdą organizację, która swoim zakresem działania obejmuje jej obszar. W tym kontekście jej siedziba nie ma żadnego znaczenia. Nie ma być to organizacja działająca „w gminie” lecz „na obszarze gminy”. Zasięg działania takiej organizacji wyznaczają jej

przepisy wewnętrzne (najczęściej zawarte w statucie). Na ich podstawie dana gmina powinna rozstrzygnąć czy konkretna organizacja działa na jej terenie. Nie chodzi tu o obowiązek zasięgania opinii wszystkich organizacji, których zakres działania obejmuje teren gminy. Stosując wykładnię celowościową należy przyjąć, że obowiązek, o którym mowa zostaje spełniony, gdy gmina wystąpi o opinię przynajmniej do jednej organizacji społecznej, której celem statutowym jest ochrona zwierząt i której zasięg działania obejmuje teren gminy. Tak przyjęty kierunek potwierdza uzasadnienie do obecnego brzmienia ustawy, z którego wynika między innymi, że: „Wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz rozstrzyganie o dalszym postępowaniu z nimi może odbywać się wyłącznie na mocy uchwały właściwej rady gminy, podjętej po uzgodnieniu z powiatowym lekarzem weterynarii działającym na podstawie odrębnych przepisów oraz po zasięgnięciu opinii upoważnionego przedstawiciela Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami w Polsce lub innej organizacji społecznej o podobnym statutowym celu działania”. Pogląd odmienny od wyżej prezentowanego, zakładający, że wymagany obowiązek w zakresie uzyskania opinii od organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działających na obszarze gminy, należy sprowadzić tylko i wyłącznie do organizacji mających siedzibę na terenie gminy, prowadziłby do naruszenia zasady *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*. Oznacza to, że rada gminy nie może zawęzić wymogu uzyskania opinii tylko do określonego rodzaju organizacji społecznej. Przepis nie zwalnia zatem z obowiązku uzyskania opinii z tego powodu, że odpowiednia organizacja nie posiada siedziby na terenie gminy. Ustawodawca w taki sposób skonstruował przepis, aby w przypadku braku organizacji mającej siedzibę na terenie gminy istniała możliwość zasięgnięcia opinii tych organizacji, które swym zasięgiem obszar gminy obejmują. Jeżeli siedziba określonej organizacji społecznej nie znajduje się na terenie gminy nie oznacza to, że nie zna ona lokalnych problemów i uwarunkowań określonej gminy w zakresie prowadzonej przez nią działalności. Stanowisko takie jest zgodne z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego (porównaj: wyrok NSA z dnia 10 lipca 2007 r., I OSK 1146/07, CBOSA). Należy zatem przyjąć, że to na gminie spoczywa obowiązek ustalenia czy podmioty wskazane przez ustawodawcę obejmują swoim zakresem działania daną gminę. Ma ona więc obowiązek ustalenia zasięgu działania tych podmiotów, bądź definitywne ustalenie, że teren gminy nie jest objęty działaniem podmiotów spełniających przesłanki ustawowe – jest to jedyna (i tylko teoretyczna, ze względu na funkcjonowanie organizacji o charakterze ogólnopolskim) sytuacja, w której gmina będzie zwolniona z obowiązku zasięgnięcia opinii. Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (porównaj: wyroku WSA z dnia 22 października 2013 r., II SA/Wr 478/13, CBOSA).

II. Rada Miasta Świeradów-Zdrój nie uregulowała w sposób pełny całego zakresu spraw przekazanych jej przez ustawodawcę w delegacji ustawowej. W uchwale nie dokonano bowiem prawidłowej regulacji zadania opieki nad kotami wolno żyjącymi.

Ustawa o ochronie zwierząt wyraźnie wskazuje – w art. 11a ust. 2 pkt 2 – że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt obejmować musi opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Dokarmianie kotów wolno żyjących ma być zatem jednym z elementów opieki nad kotami wolno żyjącymi, jednak nie może się do tego tylko ograniczać.

Tymczasem w § 6 załącznika do uchwały, który reguluje sprawy opieki nad kotami wolno żyjącymi ograniczono się do postanowień, których przedmiotem jest dokarmianie kotów wolno żyjących. Uchwała nie reguluje żadnych innych form opieki nad tymi zwierzętami, które można by uznać za prawidłową regulację wynikającą z kompetencji prawodawczej. Tym samym nie został wypełniony cały zakres obligatoryjnej regulacji zadania opieki nad kotami wolno żyjącymi wymagany przez ustawę w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. 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. Z kolei § 141 Zasad techniki prawodawczej stanowi, że „Do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, o ile zasady zawarte w niniejszym dziale nie stanowią inaczej”. Oznacza to, że podejmując uchwałę w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, Rada Miasta Świeradów-Zdrój była obowiązana do wyczerpującego uregulowania wszystkich spraw przekazanych jej do unormowania w upoważnieniu zawartym w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy o ochronie zwierząt.

Przed wszystkim jednak, brak regulacji obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie przepisów ustawy. Jak stanowi art. 7 Konstytucji RP: „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 Naczelny Sąd Administracyjny, który wskazuje, że: „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” (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., I SA/Wr 1798/99, LEX nr 49428).

III. Ponadto należy wskazać na dalsze uchybienia uchwały będące istotnymi naruszeniami prawa.

1. W § 3 ust. 1 załącznika do uchwały wskazano, że: „Koordynatorem Programu jest Burmistrz za pośrednictwem Referatu Gospodarki Miejskiej, Inwestycji i Ochrony Środowiska w Świeradowie-Zdroju”. W § 5 załącznika do uchwały ustalono zaś, że: „Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom realizuje Gmina we współpracy ze schroniskiem, Referatem Gospodarki Miejskiej, Inwestycji i Ochrony Środowiska w Świeradowie-Zdroju” (ust. 1) oraz, że: „Wszystkie zgłoszenia mieszkańców Gminy, odnośnie bezdomnych zwierząt, będzie przyjmować Referat Gospodarki Miejskiej, Inwestycji i Ochrony Środowiska w Świeradowie-Zdroju, który w razie konieczności, będzie interweniował w celu wykonania wywiadu środowiskowego, a jeżeli nie uda się ustalić właściciela zwierzęcia, niezwłocznie powiadomi Schronisko lub zabezpieczy zwierzę do czasu przyjazdu pracownika Schroniska” (ust. 3).

Z kolei w § 6 ust. 6 załącznika do uchwały postanowiono, że: „Osobą odpowiedzialną za prowadzenie ewidencji opiekunów, skupisk kotów, zakup i wydawanie karmy, talonów na sterylizację oraz statystykę zwierząt wysterylizowanych będzie pracownik Referatu Gospodarki Miejskiej, Inwestycji i Ochrony Środowiska w Świeradowie-Zdroju działający w porozumieniu ze wspólnotami mieszkaniowymi, zarządcami nieruchomości”.

Biorąc pod uwagę regulacje zawarte w ustawie o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi: 1) organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (art. 33 ust. 2) oraz 2) kierownik urzędu, którym jest organ wykonawczy gminy, wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 w związku z ust. 3), wskazać należy, że postanowienia uchwały, odnoszące się do Referatu Gospodarki Miejskiej, Inwestycji i Ochrony Środowiska w Świeradowie-Zdroju lub jego pracownika są sprzeczne z rozwiązaniami ustawowymi. Poprzez podjęcie uchwały w kwestionowanych fragmentach Rada Miasta Świeradów-Zdrój – bez umocowania prawnego – wkroczyła w ustawowe kompetencje organu wykonawczego gminy. Wskazane przepisy zawierają bowiem presupozycję, że taka jednostka organizacyjna urzędu istnieje, a jej pracownicy mają za zadanie koordynować program i prowadzić rejestr.

Należy jednak pamiętać, że w kompetencjach organu wykonawczego gminy pozostaje organizacja, jak i reorganizacja urzędu gminy, w tym także taka, której konsekwencją będzie np. likwidacja Referatu Gospodarki Miejskiej, Inwestycji i Ochrony Środowiska w Świeradowie-Zdroju albo wskazanie innej jednostki organizacyjnej, jako właściwej do realizacji zadań wynikających z przedmiotowej uchwały. W gestii organu wykonawczego istnieje również możliwość wyznaczenia zakresu kompetencji pracowników poszczególnych jednostek organizacyjnych urzędu.

Organ stanowiący gminy nie może zatem, poprzez wskazanie jednostki właściwej do koordynacji programu i prowadzenia rejestru, w podejmowanej uchwale determinować struktury Urzędu. Tym bardziej nie może kształtować regulacji uchwały w ten sposób, że zmiana struktury organizacyjnej Urzędu albo przesunięcie zadań w ramach istniejącej struktury uniemożliwiłoby prawidłowe wypełnienie normy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Ustawa o samorządzie gminnym – w art. 30 ust. 1 – wskazuje jednoznacznie, że to organ wykonawczy wykonuje uchwały rady gminy (notabene, zgodny z tym jest § 3 uchwały). Organ ten ma przy tym zagwarantowane w art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym uprawnienie określania sposobu wykonywania uchwał. Kwestionowany fragment uchwały należy uznać za nierespektujący tego uprawnienia organu wykonawczego i bezpodstawnie determinujący sposób jego działania.

Nie ulega wątpliwości, że Rada Miasta Świeradów-Zdrój wkroczyła w zakres kompetencji organu wykonawczego gminy określony w ustawie o samorządzie gminnym. Takie regulacje należy zawsze oceniać jako istotnie naruszające prawo.

2. W § 4 ust. 3 załącznika do uchwały wskazano podstawowe zadania programu, do których zaliczono „ograniczanie populacji bezdomnych zwierząt poprzez sterylizację i kastrację psów i kotów w schronisku oraz usypianie ślepych miotów zwierząt domowych, których właścicielami są mieszkańcy gminy”. Również w § 9 ust. 1 lit. b załącznika do

uchwały usypianie ślepych miotów zostało przez Radę ograniczone do miotów „pochodzących od zwierząt należących do mieszkańców gminy”.

W przepisie tym zadanie obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt ograniczono do psów i kotów, zaś zadanie usypiania ślepych miotów do zwierząt domowych, których właścicielami są mieszkańcy gminy.

Takie działanie Rady Gminy jest zaś niedopuszczalne. Ustawa nie pozwala Radzie ograniczyć obligatoryjnej sterylizacji lub kastracji zwierząt w schronisku do psów i kotów. Nie uzasadniają tego, żadne względy prawne, ani stan faktyczny. Zgodnie z zasadą *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*, organ realizujący normę kompetencyjną nie ma podstaw, aby rozróżniać zwierzęta, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie zwierząt. Takie ograniczenie musi powodować stwierdzenie nieważności wprowadzających je postanowień uchwały. Analogicznie, nie jest dopuszczalne jakiekolwiek ograniczanie zakresu wykonywania zadania usypiania ślepych miotów, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt. Ustawodawca ograniczenia takiego nie wprowadza, co oznacza, że zadanie to obejmuje – zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt – postępowanie ze zwierzętami kręgowymi.

3. W § 5 ust. 1 wskazuje się na sposób zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom wymieniając: „a) odławianie i umieszczanie w Schronisku zwierząt domowych, zgubionych, wałęsających się, pozostającym bez właściciela oraz poszkodowanym w wypadkach komunikacyjnych, b) zapewnienie miejsca w Schronisku zwierzętom domowym odebranych na skutek zaniedbań i innych działań określonych w ustawie o ochronie zwierząt, zebranych z terenu Gminy, c) zapewnienie właściwych warunków bytowania oraz opieki lekarsko-weterynaryjnej, schronienia i wyżywienia bezdomnym zwierzętom oraz zwierzętom, które utraciły właściciela, przebywającym w Schronisku”.

Tymczasem ustawa o ochronie zwierząt – w art. 11a ust. 2 pkt 1 – wskazuje jednoznacznie, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt normować ma zadanie zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, ponadto odnosi się on do odławiania zwierząt bezdomnych – art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt.

Program nie może regulować do odławiania innych zwierząt, albo zapewniać zwierzętom innym niż bezdomne miejsca w schronisku. Definicja zwierząt bezdomnych została zaś zamieszczona w art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie z tą definicją przez zwierzęta bezdomne rozumie się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Tylko wobec tych zwierząt można podejmować działania polegające na odłowieniu i zamieszczeniu w schronisku.

Tym samym Rada Miasta Świeradów-Zdrój przekroczyła kompetencję z art. 11a ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy o ochronie zwierząt. Pośród cytowanych przepisów jedynie „zapewnienie właściwych warunków bytowania oraz opieki lekarsko-weterynaryjnej, schronienia i wyżywienia bezdomnym zwierzętom [...] w Schronisku” mieści się w zakresie regulacji uchwały. W pozostałym zakresie powołane przepisy, jako naruszające przepisy kompetencyjne, są nieważne.

4. W § 5 ust. 4 i 5 załącznika do uchwały postanowiono: „4. Podejmowanie interwencji w sprawach związanych z naruszeniem Ustawy przez Referat Gospodarki Miejskiej i Ochrony Środowiska w Świeradowie-Zdroju we współdziałaniu z Powiatowym Lekarzem Weterynarii i organizacjami społecznymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. 5. Odbieranie zwierząt, w przypadkach naruszenia ustawy, na podstawie informacji uzyskanej od Referatu Gospodarki Miejskiej i Ochrony Środowiska w Świeradowie-Zdroju, Policji lub upoważnionych przedstawicieli organizacji społecznych, których statutowych celem jest ochrona zwierząt, poprzez decyzje Burmistrza”.

Przepisy te naruszają normę kompetencyjną wykraczając poza dopuszczalny zakres regulacji, którą objąć może program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt. Celami tego programu są bowiem opieka nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt. Tylko w sytuacjach wyraźnie wskazanych przez ustawę program ten dotyczyć może (i musi) zwierząt innych niż bezdomne – tak w art. 11a ust. 2 pkt 2, 6 i 8 ustawy o ochronie zwierząt. Tym samym „podejmowanie interwencji w sprawach związanych z naruszeniem Ustawy” i „odbieranie zwierząt” nie mieści się w zakresie zadań, które może i powinien regulować organ stanowiący gminy w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt. Wskazana regulacja narusza zatem przepis kompetencyjny zawarty w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt w związku z art. 11a ust. 2, 3 i 5 ustawy o ochronie zwierząt, które to przepisy wyznaczają zakres regulacji uchwały.

Ponadto Rada Miasta Świeradów-Zdrój nie jest uprawniona do wyznaczania kompetencji powiatowego lekarza weterynarii. Upoważnienie ustawowe nie pozwala organowi stanowiącemu gminy określać przy jakich zadaniach będzie brała udział inspekcja weterynaryjna, w tym także powiatowy lekarz weterynarii. Kompetencje tego organu są bowiem wyznaczone w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji weterynaryjnej (Dz. U. z 2010 r. Nr 112, poz. 744 ze zm.) oraz w ustawach szczególnych, w tym ustawie o ochronie zwierząt. Zasady, w oparciu o które działa powiatowa inspekcja weterynaryjna nie mogą być kształtowane w przepisach wewnętrznych stanowiących przez organ stanowiący gminy. Takie regulacje nie mieszczą się w zakresie upoważnienia do stanowienia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Aktualne pozostają też – zamieszczone w punkcie III.1. niniejszego rozstrzygnięcia nadzorcze – uwagi dotyczące braku możliwości ingerowania w wewnętrzną strukturę urzędu gminy i właściwości jego pracowników. Nie można zatem postanowić (jak uczyniła to Rada), że określone działania będzie podejmować przez Referat Gospodarki Miejskiej i Ochrony Środowiska w Świeradowie-Zdroju. Narusza to bowiem art. 33 ust. 2 i 5 w związku z ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Konieczne jest także wskazanie, że w § 5 ust. 6 zdanie pierwsze postanowiono z kolei, iż: „Dla zwierząt gospodarskich, odebranych w przypadkach naruszenia Ustawy, zapewnia się miejsce w gospodarstwie rolnym znajdującym się przy ul. Dolnej 26”.

Ze względów opisanych powyżej wyznaczenie miejsca dla zwierząt gospodarskich odnosi się wyłącznie do zwierząt bezdomnych. Powoduje to nieważność fragmentu „odebranych w przypadkach naruszenia Ustawy” cytowanego przepisu ze względu na naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt.

Należy zwrócić uwagę, że umieszczenie zwierzęcia w gospodarstwie rolnym w sytuacji, o której mowa w tym fragmencie uchwały odbywa się na innych zasadach niż umieszczenie w gospodarstwie rolnym zwierzęcia bezdomnego. Artykuł 7 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt wskazuje bowiem, że: „Zwierzę traktowane w sposób określony w art. 6 ust. 2 [ustawy o ochronie zwierząt, tj. zwierzę nad którym się znęcano] może być czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce pobytu zwierzęcia i przekazane: 1) schronisku dla zwierząt, jeżeli jest to zwierzę domowe lub laboratoryjne, lub 2) gospodarstwu rolnemu wskazanemu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jeżeli jest to zwierzę gospodarskie, lub 3) ogrodowi zoologicznemu lub schronisku dla zwierząt, jeżeli jest to zwierzę wykorzystywane do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych lub utrzymywane w ogrodach zoologicznych”.

Ustawa jednoznacznie wskazuje zatem, że przekazanie zwierzęcia gospodarskiego następuje do gospodarstwa rolnego wskazanego przez wójta, nie zaś do gospodarstwa wskazanego przez radę gminy w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt. Tym samym objęcie regulacją programu także wskazanej sytuacji należy oceniać zarówno, jako wykroczenie poza kompetencję prawodawczą, jak i wkroczenie w materię ustawową i naruszenie kompetencji organu wykonawczego. Jest to zawsze istotne naruszenie prawa.

5. W § 5 ust. 6 zdanie trzecie załącznika do uchwały wskazano, że: „Dla zwierząt gospodarskich, zagubionych, po konsultacji z Powiatowym Lekarzem Weterynarii, zapewnia się doraźne miejsce we wskazanym gospodarstwie rolnym”.

Zadanie realizowane na podstawie art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt odnosić należy do bezdomnych zwierząt gospodarskich. Tym samym Rada Miasta Świeradów-Zdrój nie ma uprawnienia do wskazywania, że miejsce w gospodarstwie rolnym zapewnia się zwierzętom zagubionym. Definicja zwierzęcia bezdomnego, zamieszczona w art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt wskazuje bowiem, że zadanie to ma dotyczyć tych zwierząt które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. W sposób oczywisty taka definicja nie pokrywa się ze zwierzętami zagubionymi, a tym samym naruszony został art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt.

Także w tym przypadku podkreślić trzeba również (uzasadniony w punkcie III.4. niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego) brak możliwości wyznaczania kompetencji powiatowego lekarza weterynarii, w tym także jego roli opiniodawczej.

6. W § 5 ust. 7 zdanie pierwsze załącznika do uchwały zamieszczono regulację, zgodnie z którą: „Okresowe wyłapywanie bezdomnych zwierząt na terenie Gminy realizowane będzie przez Schronisko, na podstawie zarządzenia Burmistrza Miasta Świeradów-Zdrój w porozumieniu z Powiatowym Lekarzem Weterynarii”.

Tymczasem – zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt – to program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt regulować ma zadanie odławiania zwierząt bezdomnych. Podmiot realizujący zadanie winien działać na podstawie programu, a nie innego aktu, w tym zarządzenia Burmistrza Miasta Świeradów-

Zdrój. Rada nie może przekazywać kompetencji do regulowania problematyki odławiania zwierząt bezdomnych innemu organowi. Subdelegowanie kompetencji w tym zakresie stanowi bowiem naruszenie normy ustawowej jednoznacznie wskazującej, że to rada gminy, regulacją programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt objąć ma odławianie bezdomnych zwierząt.

Ponadto, również w tym przypadku, podkreślić trzeba (uzasadniony w punkcie III.4. niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego) brak możliwości wyznaczenia kompetencji powiatowego lekarza weterynarii, w tym także konieczności porozumienia się z tym organem w sprawie realizacji zadania.

7. W § 5 ust. 8 przyznano uprawnienia dzierżawcom lub zarządcom obwodu łowieckiego, którzy zgodnie z uchwałą mogą „podjąć działania zapobiegające wałęsaniu się psów na terenie obwodu poprzez: a) pouczenie właściciela psa o obowiązku sprawowania kontroli nad zwierzęciem; b) odłowienie psa i dostarczenie go właścicielowi, a jeżeli ustalenie takiej osoby nie jest możliwe dostarczenie go do schroniska dla zwierząt, odłowienie i dostarczenie psa odbywa się na koszt właściciela”.

Przyznawanie praw i obowiązków podmiotom zewnętrznym wobec organu prawodawczego może odbywać się wyłącznie w oparciu o prawo powszechnie obowiązujące.

Zdaniem Organu Nadzoru program opieki nad zwierzętami bezdomnymi nie ma takiego charakteru – nie jest on aktem prawa miejscowego. Prawidłowo skonstruowana uchwała stanowiąca na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt posiada cechy dokumentu programowego, zawierającego opis działań związanych z realizacją zadań, o których mowa w ustawie. Normy prawne zamieszczone w programach muszą mieć zatem postać norm wyznaczających zadania (norm zadaniowych). Są to przepisy, które stanowią przełożoną na język prawa pewną politykę działania (porównaj: J. Boć, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2000, s. 129). Na podstawie art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt rady gmin nie zostały upoważnione do wprowadzenia do porządku prawnego nowych norm prawnych obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny. Cytowana regulacja narusza tym samym przepis kompetencyjny z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, który nie pozwala na stanowienie prawa powszechnie obowiązującego.

8. W § 8 ust. 1 wskazano, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt bezdomnych realizuje gmina poprzez zawarcie umowy z lekarzem weterynarii, w związku z interwencjami podejmowanymi przez Referat Gospodarki Miejskiej, Inwestycji i Ochrony Środowiska i Policję.

Należy jednak zauważyć, że w przypadku zadania ustalonego w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt ustawodawca nie dokonuje ograniczenia jego zakresu tylko do zwierząt bezdomnych. Przepis ten zobowiązuje do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Tym samym wszelkie ograniczenia zakresu wykonywania zadania, w tym takie, które odnosi je tylko do zwierząt bezdomnych stanowi naruszenie przepisu kompetencyjnego.

Regulacja ta w sposób istotny narusza prawo, także przez to, że zawiera nieuzasadnione ograniczenia realizacji ustawowo określonego zadania. Uzależnia bowiem jego wykonanie od interwencji konkretnych podmiotów – Referatu Gospodarki Miejskiej, Inwestycji i Ochrony

Środowiska oraz Policji. Skoro zaś celem programu jest zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, to kto interweniuje w sprawie zdarzenia winno być irrelewantne. Oznacza to, że wskazany przepis także w tym zakresie w sposób istotny narusza art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt.

9. W § 8 ust. 3 załącznika do uchwały uregulowano: „Bezdomne zwierzęta padłe lub poddane eutanazji z przyczyn humanitarnych, Referat Gospodarki Miejskiej, Inwestycji i Ochrony Środowiska zabezpiecza lub powiadamia odpowiednie służby zajmujące się utylizacją”.

Takie postanowienia nie mieszczą się w zakresie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt. Zakres ten wyznaczany jest w ramach katalogu zamkniętego przepisami zawartymi w art. 11a ust. 2, 3 i 5 ustawy o ochronie zwierząt. Każde wykroczenie poza zakres regulacji określonej w tych przepisach musi być uznany za istotne naruszenie prawa. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt nie jest właściwym aktem do tego by regulować w nim zagadnienia zwierząt padłych lub uspionych. Tym samym Rada Miasta Świeradów-Zdrój podejmując przepis zawarty w § 8 ust. 3 załącznika do uchwały w sposób istotny naruszyła prawo.

10. W § 9 ust. 4 i 5 postanowiono: „Sterylizacje i kastracje kotów wolno żyjących oraz usypianie ślepych miotów zwierząt domowych wykonywać będzie lekarz weterynarii, z którym Gmina podpisała umowę [...]. 5. Opiekun (karmiciel) zapewni kotom wolno żyjącym opiekę po zabiegu, a następnie, zwierzęta zostaną przewiezione do ich naturalnego środowiska”.

Tymczasem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt ma – zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie zwierząt – regulować obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt. O ile zatem § 9 ust. 1 lit. a załącznika do uchwały stanowi prawidłowe wykonanie normy kompetencyjnej, o tyle cytowane fragmenty § 9 ust. 4 i 5 załącznika do uchwały poza tę normę kompetencyjną wykraczają. Organ stanowiący gminy nie został upoważniony do dokonywania regulacji obejmującej sterylizację i kastrację innych zwierząt niż bezdomne, zaś wskazane przepisy odnoszą się do sterylizacji kotów wolno żyjących, które bezdomne nie są. Stanowi to przekroczenie upoważnienia ustawowego, a tym samym powoduje nieważność tak podjętego przepisu. Tożsame stanowisko w sprawie braku możliwości regulowania sterylizacji zwierząt innych niż bezdomne zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (wyrok WSA z dnia 22 października 2013 r., II SA/Wr 478/13, CBOSA).

Natomiast w zakresie zadania usypiania ślepych miotów bezpodstawnie ograniczono regulację tylko do zwierząt domowych. Takiego ograniczenia nie zawiera art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt. Tym bardziej do wprowadzenia tego ograniczenia nie został upoważniony organ stanowiący gminy. Oznacza to, że fragment „zwierząt domowych” zawarty w § 9 ust. 4 załącznika do uchwały narusza wskazany przepis kompetencyjny i jako taki jest nieważny.

IV. Jak stanowi § 1 ust. 2 załącznika do uchwały: „Programem objęte są zwierzęta domowe, bezdomne oraz koty wolno żyjące, przebywające w granicach administracyjnych Gminy Miejskiej Świeradów-Zdrój w celu przeciwdziałania ich bezdomności”.

Zdaniem Organu Nadzoru, organ stanowiący program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, nie ma kompetencji do określania, które zwierzęta będą nim objęte. Zakres przedmiotowy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, w tym także to, jakie zwierzęta mają być objęte programem reguluje bowiem ustawa. O ile bowiem zasadą jest, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt odnosić winien się wyłącznie do zwierząt bezdomnych, o tyle w zakresie, w którym wolą ustawodawcy akt ten ma objąć swoją regulacją także inne zwierzęta, Rada Miasta Świeradów-Zdrój musi dokonać unormowania wypełniającego ustawową kompetencję. Nie dotyczy to wyłącznie kotów wolno żyjących (które zwierzętami bezdomnymi nie są), na co wskazuje art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt, czy tylko zwierząt domowych. Taki – rozszerzony zakres regulacji wynika także z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt, który dotyczy usypiania ślepych miotów, a także z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt, który zobowiązuje do zapewnienia całodobowej opieki w odniesieniu do wszystkich zwierząt uczestniczących w zdarzeniach drogowych.

Zadania odnoszące się do zwierząt bezdomnych oraz te, które odnoszą się także do innych zwierząt, wskazuje zatem ustawodawca w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Nie jest zatem rolą organu stanowiącego gminy regulowanie tych kwestii.


W zakresie w jakim nakierowanie realizacji zadań na inne kategorie zwierząt niż wyznaczone w ustawie modyfikowało postanowienia art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym wskazano na nieważność przepisów takiej modyfikacji dokonujących. Biorąc jednak pod uwagę, że treść § 1 ust. 2 załącznika do uchwały nie wpływa na wypełnienie normy kompetencyjnej do ustanowienia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, naruszenie prawa dokonane tym przepisem Organ Nadzoru ocenił jako nieistotne.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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.

WZ. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO


Ewa Mańkowska
WICEWOJEWODA