



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.154.6.2014.JW1

Urząd Miejski w Wołowie
Sekretariat /1/
Wpłynęło 07-04-2014
Załączników
Podpis
7178
WJ

BRM
WJ

Wrocław, dnia 3 kwietnia 2014 r.

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 LVII/380/2014 Rady Miejskiej w Wołowie z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Wołowie, 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 w związku z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856), podjęła na sesji w dniu 27 lutego 2014 r. uchwałę w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt” (dalej jako: uchwała).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 7 marca 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. 2 pkt 2, 3, 5 i 6 oraz art. 11a ust. 5 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 pkt 1 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 2 i 5 w związku z ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym;
- § 3 ust. 1 pkt 7 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- § 3 ust. 2 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- § 4 ust. 1 pkt 3 we fragmencie „oraz w przypadku zwierząt agresywnych” załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 1 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

– § 4 ust. 1 pkt 7 załącznika do uchwały został podjęty z nieistotnym naruszeniem art. 11a ust. 1 w związku z art. 11a ust. 2, 3 i 5 ustawy o ochronie zwierząt;

– § 5 pkt 2 we fragmencie „we współpracy z mieszkańcami. Niniejsza współpraca będzie polegała na dostarczeniu zwierzęcia przez mieszkańców do lekarza, którym gmina zawarła umowę na dokonywanie zabiegów kastracji lub sterylizacji” załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt w związku z art. 87 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

– § 5 pkt 4 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 1 i 3 ustawy o ochronie zwierząt;

– § 6 pkt 1 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt w związku z art. 87 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

– § 6 pkt 6 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 1 w związku z art. 11a ust. 2, 3 i 5 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. 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).

I. Rada Miejska w Wołowie nie uregulowała w sposób pełny zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę w delegacji ustawowej.

1. W sposób niewystarczający uregulowano zadanie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania (art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt). Określono co prawda, że sprawowanie tej opieki jest celem programu (§ 2 pkt 3 załącznika do uchwały). Jednocześnie jednak regulacje dotyczące dokarmiania ograniczono do postanowień § 4 ust. 4 stanowiącego, że: „Dokarmianie kotów wolno żyjących będzie odbywało się w okresie zimy, kiedy występują temperatury ujemne. W związku z tym powstanie rejestr tzw. społecznych opiekunów kotów wolno żyjących, prowadzony przez Wydział Środowiska i Rolnictwa Urzędu Miejskiego w Wołowie, gdzie zawarte będą następujące informacje: imię nazwisko oraz miejsce zamieszkania społecznego opiekuna wraz z dokładnym adresem przebywania kotów wolno żyjących dokarmianych przez opiekunów, jak również ich ilość”.

Program nie wskazuje przy tym, kto jest odpowiedzialny za wykonanie zadania, sposobu jego realizacji oraz tego, w jaki sposób Gmina (zgodnie z art. 11a ust. 5 zdanie drugie ustawy o ochronie zwierząt) będzie ponosiła koszty realizacji programu w tym zakresie. Nie wskazuje ponadto, czy „społeczni opiekunowie” będą otrzymywać środki na zakup karmy, czy też karmę tę od gminy otrzymają (mowa jest tylko o tym, że to oni będą dokarmiać). Program nie uwzględnia przy tym sytuacji, w której nie zgłoszą się osoby, chcące zostać takimi opiekunami. Program nie określa zatem, ani sposobu realizacji zadania, ani nie gwarantuje jego wykonania. Nie jest więc właściwą realizacją delegacji ustawowej.

Ponadto, 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 fragment kwestionowanego przepisu, który stanowi o prowadzeniu rejestru przez Wydział Środowiska i Rolnictwa Urzędu Miejskiego w Wołowie, jest sprzeczny z rozwiązaniami ustawowymi.

Poprzez podjęcie uchwały w kwestionowanym fragmencie, Rada Miejska w Wołowie – bez umocowania prawnego – wkroczyła w ustawowe kompetencje organu wykonawczego gminy. Norma zobowiązująca do prowadzenia rejestru przez Wydział Środowiska i Rolnictwa Urzędu Miejskiego w Wołowie zawiera presupozycję, że taka jednostka organizacyjna urzędu istnieje, a jej pracownicy mają za zadanie prowadzić przedmiotowy rejestr.

Na mocy zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Wołów nr 43/2011 z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miasta i Gminy w Wołowie, Wydział Środowiska i Rolnictwa jest jednostką organizacyjną Urzędu (§ 10 ust. 1 pkt 14 załącznika do zarządzenia). We wskazanym zarządzeniu postanowiono także, że wydział ten realizuje zadania z zakresu ochrony zwierząt (§ 46 ust. 1 pkt 9 załącznika do zarządzenia).

Należy jednak pamiętać, że w kompetencjach organu wykonawczego gminy pozostaje reorganizacja urzędu gminy, w tym także taka, której konsekwencją będzie np. likwidacja Wydziału Środowiska i Rolnictwa albo wskazanie innej niż obecnie jednostki organizacyjnej, jako właściwej do ochrony zwierząt. W gestii organu wykonawczego istnieje również

możliwość odmiennego niż obecny wyznaczenia zakresu kompetencji pracowników poszczególnych jednostek organizacyjnych urzędu.

Organ stanowiący gminy nie może zatem, poprzez wskazanie jednostki właściwej do 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 § 2 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 Miejska w Wołowie przekroczyła kompetencję ustawową z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt, a ponadto wkroczyła w zakres kompetencji organu wykonawczego gminy zakreślony w ustawie o samorządzie gminnym. Takie regulacje należy zawsze oceniać jako istotnie naruszające prawo.

Bezpodstawne jest także przyjmowanie – jak uczyniono w uchwale – że dokarmianie kotów wolno żyjących będzie odbywało się tylko w okresie zimy, kiedy występują temperatury ujemne. Ustawa wyraźnie określa, że zadanie opieki nad wolno żyjącymi kotami obejmować ma ich dokarmianie. W żaden sposób zadanie to nie zostało przez ustawodawcę ograniczone, w tym także do określonej pory roku, ani czasu, w którym występują ujemne temperatury. Kompetencji do dokonywania takich ograniczeń nie przyznano również organowi stanowiącemu gminy. Nie może on zatem w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt ograniczać wykonywania jednego z zadań. Takim ograniczeniem jest zaś oznaczanie czasu i warunków pogodowych, w których następować będzie realizacja – stanowiącego obligatoryjny element opieki nad wolno żyjącymi kotami – zadania polegającego na dokarmianiu kotów wolno żyjących.

Na marginesie wskazać można także na wątpliwą możliwość realizacji kwestionowanego przepisu w zakresie w jakim nakazuje sporządzać rejestr zawierający „dokładny adres przebywania kotów wolno żyjących dokarmianych przez opiekunów jak również ich ilość”. Rada Miejska w Wołowie nie wzięła bowiem pod uwagę, że koty wolno żyjące są elementem ekosystemu (przede wszystkim miejskiego) i nie można ich traktować jako zwierząt bezdomnych, lecz należy zaliczyć do „zwierząt wolno żyjących (dzikich)”. Nawet z definicji ustawowej tego pojęcia (choć pod uwagę należy wziąć przede wszystkim sytuację faktyczną) wynika, że są to zwierzęta żyjące w warunkach niezależnych od człowieka (art. 4 pkt 21 ustawy o ochronie zwierząt). Określenie dokładnego adresu przebywania dzikiego zwierzęcia jest w sposób oczywisty niemożliwe. Z tych samych względów nie jest możliwe ustalenie liczby kotów, które korzystać będą z jednego miejsca ich dokarmiania. W ocenie Organu Nadzoru stworzono zatem przepis, do którego zastosowanie znalazłaby zasada *impossibilium nulla obligatio est*.

2. Uchwała nie wskazuje także jaki podmiot realizować ma zadanie regulowane art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt – odławianie bezdomnych zwierząt. Program ogranicza się bowiem do wskazania, że realizacja tego zadania jest celem programu (§ 2 pkt 5 załącznika do uchwały) oraz, że przewiduje się realizację tego zadania (§ 4 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały).

W sposób oczywisty taka regulacja nie jest realizacją upoważnienia ustawowego, co jednoznacznie potwierdza orzecznictwo sądowe. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu przyznał rację Wojewodzie Dolnośląskiemu, który wskazywał, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie może ograniczać się jedynie do lakonicznego wskazania celu samego programu i obszarów działania. „Program ma bowiem przede wszystkim zawierać treści dotyczące sposobu realizacji każdej z kwestii wskazanych w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Pominięcie przez radę gminy 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 ustawy. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Wszystkie kwestie określone w art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt składają się na treść programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt” (porównaj: wyrok WSA z dnia 19 grudnia 2013 r., II SA/Wr 649/13, CBOSA).

3. Program nie realizuje normy wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie zwierząt. Rada wskazała bowiem jedynie, że: „w celu zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom przewiduje się realizację następujących zadań; [...] 4) poszukiwanie dotychczasowych właścicieli lub nowych właścicieli dla zwierząt (§ 4 ust. 1 pkt 4 załącznika do uchwały) oraz, że „informacje o zwierzętach oczekujących na adopcję będą prezentowane na łamach prasy lokalnej” (§ 4 ust. 3 załącznika do uchwały).

Prawidłowa regulacja powinna zaś wskazywać jednoznacznie na podmiot, który zadanie to będzie realizował. Wynika to z istoty samego programu, a także jest potwierdzone w art. 11a ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt. Przepis ten ustala, że jedną z możliwości wskazania podmiotu realizującego zadanie jest powierzenie go podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Rada mogła zatem wyraźnie wskazać, że zadanie realizować będzie podmiot prowadzący Miejskie schronisko dla bezdomnych zwierząt w Głogowie (o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały), jak również inny podmiot. Konieczne jest jednak, by program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt wyraźnie wskazywał na podmiot wykonujący zadanie. Takiej regulacji w uchwale zabrakło, a w związku z tym także w tym zakresie nie została zrealizowana norma kompetencyjna.

4. Analogiczną uwagę należy odnieść do zadania wskazanego w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt. Regulacja dotycząca usypiania ślepych miotów nie może być bowiem ograniczona – jak to jest w § 5 pkt 3 załącznika do uchwały – do stwierdzenia, że „w celu zmniejszenia populacji zwierząt bezdomnych planuje się realizację następujących zadań: [...] 3) usypianie ślepych miotów”. W żaden sposób nie odniesiono się w niej do

podmiotu, który zadanie ma realizować. Tym samym, zgodnie z wcześniej poczynionymi uwagami, nie dokonano pełnej i prawidłowej regulacji obligatoryjnego zagadnienia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

5. Rada Miejska w Wołowie nie wskazała sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Ograniczono się wyłącznie do wskazania – w § 7 załącznika do uchwały – wysokości tych środków.

Mając na uwadze treść art. 11a ust. 5 zdanie 1 ustawy o ochronie zwierząt, Organ Nadzoru podkreśla, że każdy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt musi określać sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na jego realizację. Stanowisko takie potwierdza również orzecznictwo sądowe, w którym przyjęto, że brak wskazania w programie szczegółowego sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oznacza brak wyczerpania zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez radę gminy w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, co skutkuje ułomnością uchwały, którą należy ocenić jako istotne naruszenie prawa (porównaj: wyrok WSA z dnia 11 grudnia 2012 r., II SA/Wr 570/12, LEX nr 1234475 oraz wyrok WSA z dnia 3 grudnia 2013 r., II SA/Kr 852/13, CBOSA).

Podsumowując, Rada Miejska w Wołowie podjęła uchwałę, która nie reguluje wszystkich obligatoryjnych elementów programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Tym samym narusza upoważnienie ustawowe i jest w sposób istotny niezgodna z prawem.

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 Miejska w Wołowie 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.

Przede 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).

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

1. W § 3 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały zapisano, że wykonawcą Programu jest Wydział Środowiska i Rolnictwa Urzędu Miejskiego w Wołowie. Jak podkreślono już w punkcie I.1. niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, wskazywanie jednostki organizacyjnej urzędu gminy właściwej do wykonywania uchwały organu stanowiącego gminy jest wkroczeniem w kompetencje organu wykonawczego gminy i naruszeniem art. 33 ust. 2 i 5 w związku z ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Podniesione wcześniej argumenty przekonują, że również § 3 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

2. Postanowienie zawarte w § 3 ust. 1 pkt 7 załącznika do uchwały nie znajduje uzasadnienia w podstawie prawnej, a ponadto jest sprzeczne z ustawą. Wprowadzanie do programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jakichkolwiek postanowień nakładających obowiązki na policję nie może być uznane za prawidłowe. Zgodnie z ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (Dz. U. z 2011 r., Nr 287, poz. 1687 ze zm.) policja jako umundurowana i uzbrojona formacja ma służyć społeczeństwu i jest przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jej podstawowe zadania wyznacza art. 1 ust. 2 ustawy o Policji. Należy dodać, że w granicach swych zadań Policja w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń wykonuje czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe (art. 14 ust. 1 ustawy o Policji). Policja wykonuje również czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach (art. 14 ust. 2 ustawy o policji). Z powyższego wynika, że to ustawy i tylko ustawy określają zakres działań policji. Wskazują one również jakie organy i w jakim zakresie mogą żądać od tejże formacji podejmowania określonych czynności. Niewątpliwie odnosi się to do organów jednostek samorządu terytorialnego, ale tylko w sytuacjach ściśle określonych w ustawach. Ustawa o ochronie zwierząt nie pozwala zaś na dokonywanie regulacji dotyczących policji w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Trafność tego stanowiska potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (porównaj: wyroku WSA z dnia 22 października 2013 roku, II SA/Wr 478/13, CBOSA).

3. Podobne uwagi odnieść można do przepisu zawartego w § 3 ust. 2 załącznika do uchwały, w którym wykonawców Programu zobowiązuje się do współpracy w swym zakresie z Powiatową Inspekcją Weterynaryjną. W kompetencjach organu stanowiącego gminy nie leży wyznaczanie podmiotów współpracujących z inspekcją weterynaryjną, w tym także z powiatowym lekarzem 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.

4. Regulacja § 4 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały, stanowiąca, że „w celu zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom przewiduje się realizację następujących zadań; [...] 3) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt oraz w przypadku zwierząt agresywnych” wykracza poza upoważnienie ustawowe, które w żaden sposób do zwierząt agresywnych się nie odnosi.

Konstytucyjny obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa – na który powyżej zwracana była uwaga – wymaga nie tylko tego, aby uregulować wszystkie kwestie wskazane w przepisie upoważniającym, ale także tego, by nie regulować spraw przepisem tym do regulacji nie przekazanych. Przedmiotowy program dotyczyć ma spraw opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania ich bezdomności, nie ma natomiast zastosowania do działań wobec zwierząt agresywnych.

Innymi słowy, podstawowymi celami programu są: zapewnienie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganie bezdomności zwierząt. Granice realizacji tych celów podstawowych 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 przed zwierzętami agresywnymi, czy też opieki samym zwierzętom agresywnym. Wprowadzenie przez Radę jakichkolwiek norm o takim charakterze klóci się nie tylko z ideą samego programu, ale przede wszystkim stanowi wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego. Takie stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (wyrok WSA z dnia 22 października 2013 roku, II SA/Wr 478/13, CBOSA).

Tym samym wskazany przepis we fragmencie „oraz w przypadku zwierząt agresywnych” został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

5. W § 4 ust. 1 pkt 7 załącznika do uchwały Rada Miejska w Wołowie przyjęła, że „w celu zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom przewiduje się [...] podejmowanie interwencji w sprawach dotyczących traktowania zwierząt niezgodnie z przepisami ustawy o ochronie zwierząt”.

Tymczasem o zasadach działania w przypadku naruszenia ustawy o ochronie zwierząt stanowi sama ustawa. To ustawodawca ustalił tryb postępowania i konsekwencje prawne dokonywania naruszeń ustawy polegających na niezgodnym z nią traktowaniem zwierząt.

Wyznaczona w ustawie o ochronie zwierząt rola organu stanowiącego gminy sprowadza się do ustanowienia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W tym zakresie nie jest kompetencją Rady Miejskiej w Wołowie programowanie działań interwencyjnych w sprawach dotyczących niezgodnego z prawem traktowania zwierząt. Cele programu (o których mowa była w punkcie II.4. niniejszego rozstrzygnięcia) nie obejmują takiego zagadnienia. Tym samym kwestionowana regulacja nie może być elementem uchwały.

6. „W celu zmniejszenia populacji zwierząt bezdomnych planuje się [...] sterylizację albo kastrację kotów wolno żyjących na terenie Gminy Wołów we współpracy z mieszkańcami. Niniejsza współpraca będzie polegała na dostarczeniu zwierzęcia przez mieszkańców do lekarza, którym gmina zawarła umowę na dokonywanie zabiegów kastracji lub sterylizacji. Po przeprowadzeniu zabiegu zwierzęta wrócą do swoich naturalnych środowisk”.

Taka regulacja uchwały – zawarta w § 5 pkt 2 jej załącznika – jest niezgodna z prawem w zakresie w jakim wyznacza sposób zachowania mieszkańców. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie jest aktem powszechnie obowiązującym, lecz aktem prawa wewnętrznego, a zatem nie może zawierać norm określających sposób zachowania mieszkańców. Charakter źródeł prawa wewnętrznego został bowiem określony w art. 93 ust. 1 Konstytucji RP i zgodnie z tym przepisem mogą one obowiązywać tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu akt.

Stanowienie prawa powszechnie obowiązującego przez Radę Miejską w Wołowie może odbywać się wyłącznie poprzez stanowienie aktów prawa miejscowego na zasadach określonych w art. 94 Konstytucji RP, a więc na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Kompetencja do ustanowienia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie jest zaś delegacją do wydania aktu prawa miejscowego. W akcie tym nie mogą być zatem stanowione normy powszechnie obowiązujące.

Z tego względu wskazana regulacja we fragmencie „we współpracy z mieszkańcami. Niniejsza współpraca będzie polegała na dostarczeniu zwierzęcia przez mieszkańców do lekarza, którym gmina zawarła umowę na dokonywanie zabiegów kastracji lub sterylizacji” w sposób istotny narusza prawo.

7. Rada Miejska w Wołowie zaplanowała również – w § 5 pkt 4 załącznika do uchwały – „działania zmierzające do identyfikacji psów na terenie Gminy Wołów poprzez znakowanie psów przez wszczepienie pod skórę psa elektronicznego procesora”.

W art. 11a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt ustawodawca wyraźnie wskazał, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie. Nie sposób jednak uznać, że cytowana regulacja wypełnia taką normę.

W zakresie dyskrecjonalności organu stanowiącego gminy znajduje się możliwość włączenia do uchwały stanowionej na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, poza obligatoryjnymi elementami wskazanymi w art. 11a ust. 2 tej ustawy, także planu znakowania zwierząt w gminie. Oznacza to, że problematyka znakowania zwierząt może być w uchwale pominięta albo objęta jej regulacją. Jeżeli jednak Rada Miejska w Wołowie zdecydowała się na podjęcie w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt kwestii znakowania zwierząt, to miała obowiązek stworzyć plan znakowania zwierząt, nie zaś – jak to uczyniono w uchwale wskazać jedynie, że będą podejmowane działania zmierzające do identyfikacji psów. Taka norma pozostawia bowiem poza regulacją uchwały wszystkie te elementy, które powinny stanowić plan znakowania zwierząt. Elementy planu byłyby zatem kształtowane poza programem opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, co z punktu widzenia regulacji ustawowej jest niedopuszczalne.

8. W § 6 załącznika do uchwały zaplanowano realizację zadań w celu edukacji ekologicznej. Wśród wskazanych zadań umieszczono „rozprowadzanie przez lecznice weterynaryjne oraz sklepy zoologiczne materiałów edukacyjnych w formie ulotek, plakatów itp.” (pkt 1) oraz „przeciwdziałanie zjawisku nielegalnego obrotu zwierzętami domowymi na targowiskach, targach i giełdach” (pkt 6).

W obu przypadkach regulacja wykracza poza zakres problematyki, którą może obejmować program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Po pierwsze, rada nie może wskazywać lecznic weterynaryjnych oraz sklepów zoologicznych jako podmiotów wykonujących zadanie zaprogramowane w uchwale. W tym miejscu należy odnieść się do uwag poczynionych w punkcie II.6. niniejszego rozstrzygnięcia, wskazujących na brak możliwości wyznaczania w uchwale będącej prawem wewnętrznym sposobu zachowania poszczególnych podmiotów nie znajdujących się z prawodawcą w układzie organizacyjnym. Takie regulacje muszą być traktowane jako bezpośrednie lub pośrednie nakładanie obowiązków na te podmioty, co zastrzeżone jest tylko dla prawa powszechnie obowiązującego. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie jest aktem prawa miejscowego, a tym samym kwestionowana regulacja musi być uznana za naruszającą prawo.

Po drugie, co również podkreślano już w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, celami programu są: opieka nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganie bezdomności zwierząt, zaś granice realizacji tych celów podstawowych określa art. 11a ust. 2, 3 i 5 ustawy o ochronie zwierząt. Przepisy te nie obejmują zagadnień nielegalnego obrotu zwierzętami. Nie jest zatem rolą Rady Miejskiej w Wołowie planowanie zadań, których celem jest przeciwdziałanie takiemu zjawisku. Organ stanowiący gminy nie ma kompetencji w zakresie projektowania sposobów zwalczania wykroczeń określonych w art. 10a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt i penalizowanych w art. 37 tej ustawy. Tym samym § 6 pkt 6 załącznika do uchwały wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego.

III. Prawidłowej regulacji nie podjęto również w zakresie obowiązku wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich (art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt). W tym zakresie ustalono bowiem, że „Miejsce dla zwierząt gospodarskich z terenu Gminy Wołów zapewni Stowarzyszenie Ochrony Zwierząt EKOSTRAŻ, ul. Spółdzielcza 13/4, 51-622 Wrocław”. Zgodnie z ustaleniami poczynionymi przez Organ Nadzoru, wskazane Stowarzyszenie nie prowadzi gospodarstwa rolnego.

W wyjaśnieniach Przewodniczącej Rady Miejskiej w Wołowie zawartych w piśmie z dnia 25 marca 2014 r. wskazano, że „na terenie Gminy Wołów żadne gospodarstwo rolne nie jest zainteresowane (w razie konieczności) zapewnieniem miejsca dla zwierząt gospodarskich”, co Organ Nadzoru wziął pod uwagę, stwierdzając, że w występujących okolicznościach faktycznych sprawy brak bezpośredniego wskazania gospodarstwa rolnego ma charakter nieistotnego naruszenia prawa.

Jednoznaczny obowiązek ustawowy wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich nakazuje jednak Organowi Nadzoru stwierdzić, że gmina zobligowana jest nie tylko do poszukiwania i dochowania należytej staranności w poszukiwaniu miejsca dla zwierząt gospodarskich, ale do znalezienia takiego

miejsca. W swobodzie decyzji organu gminy pozostaje, czy w związku z odmową uzyskaną od każdego z gospodarstw położonych na terenie gminy, zwróci się do nich z korzystniejszą ofertą, czy też poszuka właściwego gospodarstwa rolnego na obszarze z gminą sąsiadującym. Obiektywne trudności w uzyskaniu miejsca dla zwierząt gospodarskich na terenie gminy pozwalają jej organom na poszukiwanie rozwiązań alternatywnych. Aby nie doszło do naruszenia prawa muszą być to jednak zawsze rozwiązania, które umożliwią wypełnienie nałożonego art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy obowiązku wskazania gospodarstwa rolnego.

Z tego względu należy zasygnalizować naruszenie przez podjętą uchwałę prawa także w tym zakresie.

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.


WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
Tomasz Smolarz