



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 16 kwietnia 2013 r.

NK-N.4131.7.12.2013.GD1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV/292/2013 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miejskiej Bolesławiec na 2013 r.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 marca 2013 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 i art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.) Rada Miasta Bolesławiec podjęła Nr XXXV/292/2013 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miejskiej Bolesławiec na 2013 r.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 2 kwietnia 2013 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 pkt 3 oraz art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.) – 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. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Wskazano także art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, który w ustępie 1 stanowi, że rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Zgodnie natomiast z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje:

- 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt;
- 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie;

- 3) odławianie bezdomnych zwierząt;
- 4) 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.

W myśl ust. 5 Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera także wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Należy w pierwszej kolejności zaznaczyć, że jak wskazują zapisy ustawy, przedmiotowa uchwała wraz z załącznikiem stanowi program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a więc uchwałę która w swoich zapisach powinna wyznaczać pewne kierunki działania organów gminy. Program to plan, układ zamierzonych czynności, założenia, cele działania (por. Słownik języka polskiego pod red. E. Sobol, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r., s. 753). Zatem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, to roczny plan zamierzonych czynności, bądź założeń, celów działania. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt ma charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę gminy w zakresie opieki na zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

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.

W związku z powyższym, program określający wszystkie elementy wskazane przez ustawodawcę powinien w sposób kompleksowy normować kwestię opieki na zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, ponieważ tylko takie ukształtowanie treści programu może spełnić swoją funkcję zakreslenia kierunków i celów działania w przedmiotowej kwestii.

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 ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Zauważyć przy tym trzeba, że wszystkie kwestie określone w ust. 2 ustawy składają się na treść programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, o czym świadczy, jak już wskazano powyżej, regulacja zawarta w art. 11 ust.2 ustawy.

W § 6 pkt 1 załącznika do uchwały będącego Programem opieki na zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, Rada Miasta postanowiła, że *odławianiu i umieszczaniu zwierząt bezdomnych w schronisku na podstawie uchwały Nr III/37/02 z dnia 18 grudnia 2002 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania na terenie Miasta Bolesławiec bezdomnych zwierząt i zapewnienia im właściwej opieki.*

Mocą powyższego zapisu programu, organ stanowiący gminy uregulował kwestię wskazaną przez ustawodawcę jako niezbędny element programu opieki na zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a więc odławianie bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy). Zgodnie z przytoczonym powyżej przepisem programu, odławianie bezdomnych zwierząt i umieszczanie ich w schronisku dla zwierząt ma się odbywać na podstawie przepisów uchwały odrębnej. W kontekście tak uregulowanej sprawy odławiania bezdomnych zwierząt, organ nadzoru zauważa, że przywołana uchwała Nr III/37/02 z dnia 18 grudnia 2002 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania na terenie Miasta Bolesławiec bezdomnych zwierząt i zapewnienia im właściwej opieki została podjęta na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2011 r. Zgodnie bowiem z art. 1 pkt 8 w związku z art. 3 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) przepisowi art. 11 ust. 3 ustawy zostało nadane nowe brzmienie z dniem 1 stycznia 2012 r. Aktualna wersja powyższego przepisu ustawy nie zawiera już upoważnienia dla rady gminy do stanowienia o wylapywaniu bezdomnych zwierząt oraz rozstrzyganiu o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami na mocy odrębnej uchwały. Zatem z dniem wejścia w życie przywołanej powyżej ustawy utraciła moc obowiązującą podstawa do podjęcia uchwały Nr III/37/02 z dnia 18 grudnia 2002 r., a tym samym również sama uchwała utraciła swoją moc i przestała obowiązywać z dniem 1 stycznia 2012 r. Tak więc kwestionowany przepis § 6 pkt 1 załącznika do uchwały odsyła w swojej treści do nieobowiązującej obecnie uchwały Nr III/37/02 z dnia 18 grudnia 2002 r.

W konsekwencji powyższego w programie opieki na zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt będącym załącznikiem do uchwały Nr XXXV/292/2013 z dnia 27 marca 2013 r. nie znajdują się jakiegokolwiek zapisy, które to wypełniałyby upoważnianie ustawowe w zakresie odławiania bezdomnych zwierząt. Odnośnie natomiast części programu dotyczącej odławiania bezdomnych zwierząt, organ nadzoru zauważa, że jest to niezwykle istotny element programu. Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 1 ustawy wylapywanie bezdomnych zwierząt jest zadaniem własnym gminy. Natomiast mocą art. 11 ust. 3 ustawy ustawodawca postanowił, że odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a, a więc programu opieki na zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W kontekście powyższego, wskazania wymaga, że w przypadku pozostawienia w obiegu prawnym kwestionowanej uchwały, Gmina Miejska Bolesławiec w 2013 r. nie będzie posiadała żadnych regulacji prawnych warunkujących odławianie bezdomnych zwierząt, a tym samym mając na uwadze art. 11 ust. 3 zdanie drugie, nie będzie możliwe na jej terenie odławianie bezdomnych zwierząt, co z kolei stanowi zadanie własne gminy.

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 ustawy. W przedmiotowym przypadku brak unormowania sprawy odławiania bezdomnych 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.

W świetle powyższego, zdaniem organu nadzoru, Rada Miasta Bolesławiec podejmując kwestionowaną uchwałę w sposób istotny naruszyła przepisy art. 11a ust. 1 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 3 oraz art. 11 ust. 1 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.

Ponadto w § 2 pkt 8 załącznika do uchwały zawarto definicję kotów wolno żyjących. Rada przyjęła, że ilekroć w uchwale jest mowa o kotach wolno żyjących – *należy przez to rozumieć koty urodzone lub żyjące na wolności w otoczeniu człowieka w stanie dzikim*.

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy, zamieszczając powyższe objaśnienie, nie legitymował się ustawowym upoważnieniem do podjęcia tego zapisu. Ustawa w art. 4 zawiera definicje legalne określające znaczenie poszczególnych pojęć zawartych w ustawie. I tak w pkt 16 tego artykułu zawarte jest określenie „zwierząt bezdomnych”, a w pkt 21 pojęcie „zwierząt wolno żyjących (dzikich)”. 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. Z kolei przez „zwierzęta wolno żyjące (dzikie)” rozumie się zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka.

Mając powyższe na uwadze, należy zaliczyć koty wolno żyjące do „zwierząt wolno żyjących (dzikich)”, a więc tych, których pojęcie zostało już w ustawie zdefiniowane. Zatem tworzenie przez Radę Miejską nowych definicji pojęć już funkcjonujących w ustawie (koty wolno żyjące są bowiem zwierzętami wolno żyjącymi), przy braku wyraźnego upoważnienia ustawowego dla rady gminy w tym zakresie jest niedopuszczalne. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 września 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 504/12).

Wszystkie akty wewnętrznie obowiązujące, a więc zarówno objęte, jak i te nieobjęte art. 93 Konstytucji RP muszą być wydane na podstawie i w granicach prawa, gdyż do wszystkich tych aktów odnosi się zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji RP. Podejmując zatem akty niższej rangi niż ustawa, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zakres regulacji, która może zostać wprowadzona danym aktem wykonawczym (w tym również w akcie wewnętrznie obowiązującym), jest wyznaczany przez przepis upoważniający. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielanie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Oznacza to, że zakres upoważnienia dla stanowienia przepisów wykonawczych jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być dowolnie rozszerzany w drodze innych wykładni przepisów prawa. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi

o istotnym naruszeniu prawa, w tym wypadku art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, a także § 135 i § 149 rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". Zgodnie z § 135 powyższego rozporządzenia w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, o których mowa w § 134 pkt 2. Ponadto należy mieć na względzie § 149 rozporządzenia, który stanowi, że w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Tym samym, zdaniem organu nadzoru zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 2 pkt 8 załącznika do uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 11a ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 4 pkt 21 ustawy.

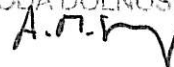
Abstrahując od powyżej wskazanych naruszeń, organ nadzoru zauważa, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie może ograniczać się jedynie do lakonicznego wskazania celu samego programu i obszarów działań podejmowanych przez Gminę Miejską Bolesławiec, program ma bowiem przede wszystkim zawierać treści dotyczące sposobu realizacji każdej z kwestii wskazanych w art. 11a ust. 2 ustawy. Wynika to bezpośrednio z samego charakteru prawnego programu (o czym była mowa powyżej). Powierzchowne uregulowanie poszczególnych części programu niweczy bowiem podstawy cel dla którego jest on podejmowany, a więc ustalenia pewnych kierunków i sposobu wykonywania zadania własnego gminy jakim jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie na terenie Gminy Miejskiej Bolesławiec (art. 11 ust. 1 ustawy.).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



Aleksander Marek Skorupa

