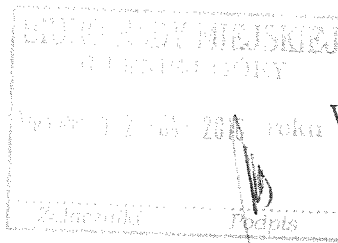


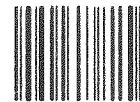


WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.40.4.2016.JW1



Wrocław, dnia 5 kwietnia 2016 r.



467141

BRM 15925/4/2016  
2016-04-11

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.),

### stwierdzam nieważność

§ 2 pkt 5, § 3, § 4 ust. 5 oraz § 11 ust. 1 we fragmencie „Wydział Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta” załącznika do uchwały nr 177.XXV.2016 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 15 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Jeleniej Góry w 2016 roku.

### Uzasadnienie

Rada Miejska Jeleniej Góry, powołując się na art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 15 marca 2016 r. uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Jeleniej Góry w 2016 roku.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 22 marca 2016 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że

- § 2 pkt 5 jej załącznika został wydany z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 oraz art. 4 pkt 21 ustawy o ochronie zwierząt,
- § 3 oraz § 11 ust. 1 we fragmencie „Wydział Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta” jej załącznika zostały wydane z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt oraz art. 33 ust. 2 i 5 w związku z ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym,
- § 4 ust. 5 jej załącznika został wydany z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt.

1. W § 2 pkt 5 załącznika do uchwały zawarto definicję kotów wolno żyjących, zgodnie z którą, ilekroć w programie jest mowa o kotach wolno żyjących – należy przez to rozumieć koty urodzone lub żyjące na wolności (żyjące w otoczeniu człowieka w stanie dzikim).

Zamieszczając w uchwale powyższą definicję organ stanowiący działał z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Rada była zobligowana do unormowania w uchwale jedynie kwestii objętych zakresem art. 11a ust. 2 ustawy.

Ponadto, koty wolno żyjące są elementem ekosystemu (przede wszystkim miejskiego), a ich obecność zapobiega rozprzestrzenianiu się gryzoni. Zwierząt tych nie należy zatem

traktować jako bezdomnych (a tym samym nie należy ich wyłapywać i wywozić, lecz stwarzać warunki bytowania w miejscach ich dotychczasowego schronienia). Mając to na uwadze, należy zaliczyć koty wolno żyjące do „zwierząt wolno żyjących (dzikich)”, których definicję legalną zawiera art. 4 pkt 21 ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie z tą definicją, przez „zwierzęta wolno żyjące (dzikie)” rozumie się zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka.

Tworzenie przez organ stanowiący nowych definicji pojęć już funkcjonujących w ustawie (koty wolno żyjące są bowiem zwierzętami wolno żyjącymi), przy braku wyraźnego upoważnienia ustawowego w tym zakresie, jest niedopuszczalne. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (porównaj: wyrok WSA z dnia 26 września 2012 r., II SA/Wr 504/12, CBOSA; wyroku WSA z dnia 22 października 2013 r., II SA/Wr 478/13, CBOSA).

Wszystkie akty wewnętrznie obowiązujące (jakim jest program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt) muszą być wydane na podstawie i w granicach prawa, gdyż do wszystkich tych aktów odnosi się zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Podejmując akty niższej rangi niż ustawa, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zakres regulacji, która może zostać wprowadzona danym aktem wykonawczym jest wyznaczany przez przepis upoważniający. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji prawotwórczej. 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.

Na marginesie wskazać można także, że zgodnie z § 135 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) 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 podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2. Ponadto należy mieć na względzie § 149 tego załącznika do 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. Wskazana regulacja uchwały narusza tak sformułowane zasady techniki prawodawczej.

2. Organ stanowiący, ustalając – w § 3 oraz § 11 ust. 1 załącznika do uchwały – że: „Działania związane z realizacją programu prowadzi Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Jelenia Góra [...]” oraz „Wydział Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Jelenia Góra zapewnia całodobową opiekę weterynaryjną przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt [...]”, wkroczył w zakres kompetencji organu wykonawczego.

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), uznać należy, że wskazane fragmenty, odnoszące się do Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska oraz Wydziału Zarządzania Kryzysowego są sprzeczne z rozwiązaniami ustawowymi. Poprzez podjęcie uchwały w kwestionowanych fragmentach, Rada – bez umocowania prawnego – wkroczyła w ustawowe kompetencje organu wykonawczego gminy. Przepis ten zawiera bowiem presupozycję, że takie jednostki organizacyjne urzędu istnieją, a ich pracownicy mają za zadanie faktycznie wykonywać wskazane zadania.

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 Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska lub Wydziału Zarządzania Kryzysowego albo wskazanie innej niż te jednostki organizacyjnej, jako właściwej do ochrony zwierząt. 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 prowadzenia działań związanych z realizacją programu, 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 norm 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 Jeleniej Góry przekroczyła kompetencję ustawową z art. 11a ust. 1 i 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.

3. W § 4 ust. 5 załącznika do uchwały wskazano, że „Szczegółowy sposób postępowania określa regulamin schroniska”, co ma odnosić się do zapewnienia zwierzętom bezdomnym miejsca w schronisku. Tymczasem organ stanowiący gminy nie posiada żadnych kompetencji do nakładania na schronisko (podmiot je prowadzący) żadnych obowiązków regulacyjnych. Żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie wskazuje, że schronisko posiadać ma regulamin, w którym określi się szczegółowy sposób postępowania ze zwierzęciem, a tym samym § 4 ust. 5 musiałby stanowić nową podstawę prawną do wydania takiego regulaminu. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jako

uchwała wewnętrznie obowiązująca, nie może jednak zawierać norm kompetencyjnych do ustanowienia regulaminu określającego szczegółowy sposób postępowania ze zwierzęciem. Wprowadzenie takiego przepisu należy zatem uznać za istotnie naruszające art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy.

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



*Paweł Hreniak*