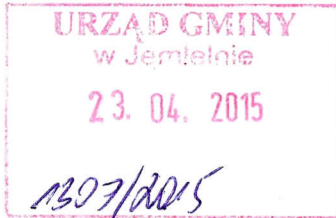




WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.41.3.2015.MC

~~Janusz P. Remiwa~~
Rada Gminy
Wrocław, dnia 20 kwietnia 2015 r.



ROZSTRZYGNIĘCIE NADORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 4 we fragmencie: *a bezdomne zwierzę znajduje się w sytuacji w sytuacji zagrażającej jego życiu lub zdrowiu*, § 7 oraz § 9 we fragmencie: *z udziałem bezdomnych zwierząt załącznika nr 1 do uchwały nr V/24/2015 Rady Gminy Jemielno z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jemielno w 2015 r.*

Uzasadnienie

Na sesji dnia 19 marca 2015 r., działając na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.) – zwana dalej „ustawą”, Rada Gminy Jemielno podjęła uchwałę nr V/24/2015 w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jemielno w 2015 r. – zwana dalej „uchwałą”. Treść przedmiotowego programu zawarta jest w załączniku do uchwały.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 marca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że zawarty w załączniku do niej:

- przepis § 3 ust. 4 we fragmencie: *a bezdomne zwierzę znajduje się w sytuacji w sytuacji zagrażającej jego życiu lub zdrowiu* został podjęty z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy ;
- przepis § 7 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 11 a ust. 1 ustawy;
- przepis § 9 we fragmencie: *z udziałem bezdomnych zwierząt* został podjęty z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy.

Podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 11a ust. 1 ustawy, zgodnie z którym rada gminy wypełniając obowiązek zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania, określa corocznie do dnia 31 marca w drodze uchwały program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W ustępie 2 ww. przepisu ustawodawca wskazał elementy przedmiotowe programu. Zgodnie z jego treścią program 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.

Ustawa wprowadza więc ściśle określone wymogi co do treści programu.

Podczas przeprowadzonej analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że Rada przepisem § 3 ust. 4 uchwały zmodyfikowała przepis ustawowy, tj. art. 11 a ust. 2 pkt 3 ustawy. W kwestionowanym przepisie Rada postanowiła, że *w przypadku braku możliwości wykonania usługi przez podmiot z którym została zawarta umowa, a bezdomne zwierzę znajduje się w sytuacji zagrażającej jego życiu lub zdrowiu, Gmina zleca wykonanie usługi odłowu i przewiezienia zwierzęcia do schroniska innemu, dostępnemu w danym czasie podmiotowi*. Powyższe oznacza, że ograniczono obowiązek odławiania bezdomnych zwierząt i zapewnienia im miejsca w schronisku jedynie do przypadków gdy bezdomne zwierzę znajduje się w sytuacji zagrażającej jego życiu lub zdrowiu. Zapis § 3 ust. 4 uchwały narusza przepis art. 11 a ust. 2 pkt 3 ustawy, który wskazuje, że elementem obowiązkowym Programu jest uregulowanie kwestii odławiania wszystkich zwierząt bezdomnych. Bez znaczenia pozostaje fakt, że zawarte w Programie ograniczenie obowiązku odławiania bezdomnych zwierząt i zapewnienia im miejsca w schronisku do przypadków gdy bezdomne zwierzę znajduje się w sytuacji zagrażającej jego życiu lub zdrowiu odnosi się do sytuacji gdy brak jest możliwości wykonania usługi odłowu zwierząt przez podmiot, z którym została zawarta umowa. Ustawodawca bowiem nie przewiduje takiej przesłanki ograniczenia obowiązku odławiania zwierząt bezdomnych.

Każde więc bezdomne zwierzę, niezależnie od stanu zdrowia w jakim się znajduje i niezależnie od faktycznych możliwości wykonania usługi przez podmiot, z którym Gmina zawarła umowę, powinno zostać odłowione i przekazane do schroniska dla bezdomnych zwierząt, celem zapewnienia mu opieki i schronienia. Niedopuszczalne jest ograniczenie obowiązku odławiania bezdomnych zwierząt jedynie do przypadków gdy zwierzę znajduje się w sytuacji zagrażającej jego życiu lub zdrowiu.

Niedopuszczalne jest również nakładanie przez akt prawa wewnętrznego (a taki charakter posiadają, zdaniem organu nadzoru, uchwalane przez rady gmin programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt) obowiązków na podmioty niezależne organizacyjnie od organu, który go wydał. Tymczasem Rada, mocą § 7 Programu, takie obowiązki nałożyła. W kwestionowanym przepisie normodawca lokalny postanowił, że: *Zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom Gminy w odniesieniu do zwierząt domowych realizowane jest poprzez:*

- 1) *egzekwowanie obowiązku corocznego obowiązku szczepienia psów przeciwko wściekliznie;*
- 2) *wypełnianie obowiązków zawartych w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jemielno.*

Tym samym Rada w uchwalonym Programie nałożyła na właścicieli zwierząt obowiązek wypełniania obowiązków zawartych w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jemielno. Obowiązek ten powinien natomiast wynikać

z samego Regulaminu utrzymania czystości i porządku, a nie z uchwały o charakterze programowym.

Po drugie, w programie nałożono obowiązek egzekwowania obowiązku corocznego obowiązku szczepienia psów przeciwko wściekliźnie. Należy wskazać, że obowiązek szczepienia psów przeciwko wściekliźnie wynika wprost z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, tj. art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r., poz. 1539 ze zm.). Obowiązek ten podlega egzekucji administracyjnej w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.). Właściwym organem egzekucyjnym w tym zakresie, w myśl art. 20 § 1 pkt 1 tej ustawy jest wojewoda. Uchylenie się od obowiązku szczepienia psa przeciwko wściekliźnie jest również zagrożone sankcją karną, tj. podlega karze grzywny, na mocy art. 85 ust. 1a ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Postępowanie w tej sprawie odbywa się w trybie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. z 2013 r., poz. 395 ze zm.).

Warto wreszcie podkreślić, że unormowanie zawarte w § 7 załącznika do uchwały wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w przepisie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. Kwestii, o których traktuje kwestionowany przepis, nie sposób zaliczyć do obligatoryjnych elementów Programu wymaganych przepisem ustawowym. Zauważyć należy, że § 7 Programu odnosi się ogólnie do zwierząt domowych. Zgodnie z art. 4 pkt 17 ustawy przez zwierzęta domowe rozumie się *zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza*. Uchwalane programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt dotyczą zwierząt bezdomnych, kotów wolno żyjących i zwierząt poszkodowanych w wypadkach drogowych. W myśl art. 4 pkt 16 ustawy zwierzęta bezdomne to *zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabląkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały*. Z powyższego wynika więc, że kwestionowany przepis Programu odnosi się również do zwierząt domowych, które nie są bezdomne. Zgodnie z intencją ustawodawcy, programy uchwalane przez organy stanowiące gmin na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy tej kategorii zwierząt jednak nie dotyczą.

Ze względu na charakter aktu prawnego oraz zakres normy kompetencyjnej wyznaczającej elementy obligatoryjne Programu zapis § 7 Programu jest niedopuszczalny i w sposób istotny narusza prawo.

Rada w sposób wadliwy w przepisie §9 uregulowała kwestię zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Przepis ten brzmi: *Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem bezdomnych zwierząt, Gmina realizuje poprzez zlecenie opieki firmie (...), oraz poprzez umieszczenie w Schronisku dla bezdomnych zwierząt w Głogowie, z uwzględnieniem kontroli stanu zdrowia i leczenia. Interwencję mogą zgłaszać również mieszkańcy i odpowiednie służby*. Normodawca lokalny ograniczył więc realizację całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych do – zwierząt bezdomnych. W ocenie organu nadzoru z treści przepisu ustawowego, wynika, że opieką weterynaryjną powinny zostać objęte wszystkie zwierzęta, a więc nie tylko zwierzęta bezdomne ale również zwierzęta dzikie. Skoro bowiem ustawodawca w przepisie art. 11a ust. 2 pkt 8 posłużył się określeniem "zwierząt", bez doprecyzowania tego pojęcia tak jak w np. w pkt 1-3, 5 i 7 (odpowiednio bezdomnym zwierzętom, wolno żyjącym kotom, zwierząt gospodarskich) to znaczy, że jego zamiarem było zobligowanie gminy do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem wszystkich zwierząt i rada gminy nie jest

uprawniona do zawężania zakresu tego obowiązku wyłącznie do zapewnienia opieki zwierzętom bezdomnym oraz kotom wolno żyjącym.

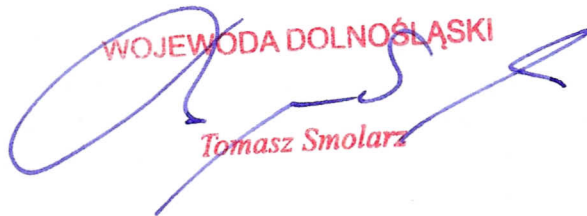
Powyższe potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2014 r. (II Sa/Wr 602/14), w którym czytamy: *Wskazać bowiem należy, iż przepis art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy przewiduje obowiązek gminy zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, nie ograniczając tego obowiązku tylko do zwierząt bezdomnych. Ustawa nie ogranicza obowiązku gminy w zakresie zorganizowania opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt wyłącznie do opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Zdaniem sądu ratio legis tego przepisu jest takie, aby każde poszkodowane zwierzę znalazło natychmiastową pomoc lekarską, bez zwłoki wynikającej np. z konieczności poszukiwania właściciela.*

Odnosząc się do wyżej wskazanych naruszeń prawa, należy mieć na uwadze fakt, że w świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy – a więc i rady gminy – musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. A zatem, podejmując akty prawne w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

W związku z powyższym należało orzec 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
Tomasz Smolarz