



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

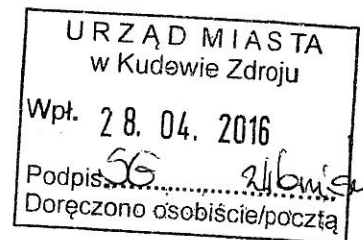
NK.N.4131.59.3.2016.AB



99734

BOOK 4475/4/2016  
2016-04-28

Wrocław, dnia 21 kwietnia 2016 r.



### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U z 2016 r. poz. 446)

### stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „za pośrednictwem Referatu Ochrony Mienia i Straży Miejskiej Urzędu Miasta w Kudowie-Zdroju”, § 7 we fragmencie: „Referatu Mienia i Straży Miejskiej Urzędu Miasta w Kudowie-Zdroju”, § 18 zdanie 2 we fragmencie: „(Referat Ochrony Mienia i Straży Miejskiej)” oraz § 19 we fragmencie: „bezdolnym i kotom wolno żyjącym” załącznika do uchwały Nr XVIII/101/16 Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju z dnia 17 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kudowa-Zdrój w 2016 roku.

### Uzasadnienie

Na sesji dnia 17 marca 2016 r. działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jednolity: Dz. U z 2013 r., poz. 856 ze zm.) Rada Miejska Kudowy-Zdroju podjęła uchwałę Nr XVIII/101/16 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kudowa-Zdrój w 2016 roku.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 marca 2016 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- I. § 2 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „za pośrednictwem Referatu Ochrony Mienia i Straży Miejskiej Urzędu Miasta w Kudowie-Zdroju”, § 7 we fragmencie: „Referatu Mienia i Straży Miejskiej Urzędu Miasta w Kudowie-Zdroju” oraz § 18 zdanie 2 we fragmencie: „(Referat Ochrony Mienia i Straży Miejskiej)” z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 2 pkt 2 oraz art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym,
- II. § 19 we fragmencie: „bezdolnym i kotom wolno żyjącym” z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, który w ust. 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.

Ustawa wprowadza więc ściśle określone wymogi co do treści programu.

I.

W § 2 ust. 2 pkt 1 załącznika do omawianej uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „2. Realizatorami programu są: 1) Burmistrz Miasta Kudowy – Zdroju za pośrednictwem Referatu Ochrony Mienia i Straży Miejskiej Urzędu Miasta w Kudowie-Zdroju – pełniący funkcję koordynatora Programu”. Kolejno, w § 7 załącznika określono, że: „Zadania z zakresu opieki nad wolno żyjącymi kotami będą realizowane także poprzez działania prewencyjne Referatu Ochrony Mienia i Straży Miejskiej Urzędu Miasta w Kudowie – Zdroju, w szczególności w zakresie rozpoznania i przeciwdziałania wszelkich przypadków niewłaściwego traktowania tych zwierząt.”. Zgodnie natomiast z § 18 zdanie drugie załącznika: „Koordynator Programu (Referat Ochrony Mienia i Straży Miejskiej) aktywnie poszukuje właścicieli (opiekunów) takich zwierząt poprzez zamieszczanie ogłoszeń na stronie internetowej Urzędu.”.

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 wskazane fragmenty załącznika do omawianej uchwały, odnoszące się do Referatu Ochrony Mienia i Straży Miejskiej Urzędu Miasta w Kudowie-Zdroju są sprzeczne z rozwiązaniami ustawowymi. Poprzez podjęcie załącznika do uchwały w kwestionowanych fragmentach, Rada Miejska – bez umocowania prawnego – wkroczyła w ustawowe kompetencje organu wykonawczego gminy.

Należy bowiem pamiętać, że w kompetencjach organu wykonawczego gminy pozostaje organizacja, jak i reorganizacja urzędu gminy, w tym także taka, której konsekwencją będzie np. likwidacja Referatu Ochrony Mienia i Straży Miejskiej albo wskazanie innej niż Referat Ochrony Mienia i Straży Miejskiej 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 koordynacji programu, w podejmowanej uchwale determinować struktury Urzędu.

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

Nie ulega wątpliwości, że Rada Miejska w Kudowie-Zdroju przekroczyła kompetencje ustawową z art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt, a ponadto wkroczyła w zakres kompetencji Burmistrza Miasta Kudowy-Zdroju określony w ustawie o samorządzie gminnym. Takie regulacje należy zawsze oceniać jako istotnie naruszające prawo. W przedmiotowym bowiem przypadku to Burmistrz Miasta Kudowy-Zdroju jest legitymowany do określenia, jeżeli uzna to za stosowne, która komórka organizacyjna zostanie zaangażowana w realizację zadań wynikających z przedmiotowego Programu.

## II.

Podczas przeprowadzonej analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził również, że Rada Miejska w sposób wadliwy w Rozdziale 10 w paragrafie 19 załącznika do uchwały uregulowała kwestię zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Stosownie do postanowień powyższego paragrafu: „Gmina zapewnia, na podstawie umowy z zakładami leczniczymi dla zwierząt opiekę weterynaryjną zwierzętom bezdomnym i kotom wolno żyjącym z terenu Gminy.”. Systemowe usytuowanie zacytowanego paragrafu 19 w Rozdziale 10 załącznika do uchwały, który to rozdział jest wypełnieniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 11 a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt prowadzi do wniosku, że Rada Miejska przedmiotową regulacją ograniczyła realizację przez Gminę Kudowa-Zdrój całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych jedynie do zwierząt bezdomnych i kotów wolno żyjących. Z treści przepisu kompetencyjnego wynika bowiem, że opieką weterynaryjną powinny zostać objęte wszystkie zwierzęta, a więc nie tylko zwierzęta bezdomne i koty wolno żyjące, ale również zwierzęta dzikie. Skoro bowiem ustawodawca w przepisie art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt 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.*

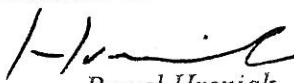
Odnosząc się do wyżej wskazanego naruszenia prawa, należy mieć na uwadze, że w świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, 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.

Ze względu na powyższe postanawia się, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru czyli 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

10/10/10

10/10/10