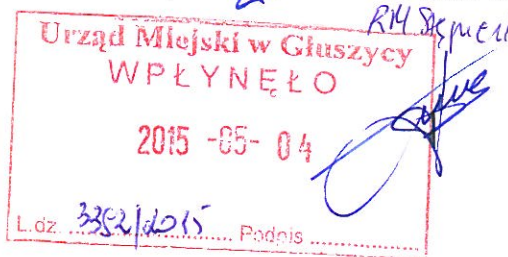




WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.30.1.2015.ASZ

Wrocław, dnia 28 kwietnia 2015 r.



### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/45/2015 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 31 marca 2015 roku w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w roku 2015

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Głuszycy dnia 31 marca 2015 roku podjęła uchwałę Nr VII/45/2015 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w roku 2015 (dalej powoływana jako uchwała).

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 08 kwietnia 2015 r.

W toku badania legalności aktu organ nadzoru stwierdził jego podjęcie z istotnym naruszeniem:

- art. 11a ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 856) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.) – ze względu na brak przekazania projektu uchwały do zaopiniowania organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy,

- art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt w związku z art. 7 Konstytucji RP – z uwagi na brak określenia w programie konkretnego schroniska dla zwierząt, w którym zapewnionoby miejsce bezdomnym zwierzętom,

- art. 11a ust. 2 pkt. 4 ustawy o ochronie zwierząt w związku z art. 7 Konstytucji RP – poprzez niewskazanie konkretnego schroniska, w którym wykonywane będą obligatoryjne zabiegi sterylizacji i kastracji bezdomnych zwierząt.

Ponadto organ nadzoru stwierdził:

- podjęcie § 9 Załącznika Nr 1 do uchwały we fragmencie „bezdolnych”, „nad bezdomnymi psami i kotami wolno żyjącymi z terenu miasta i gminy Głuszyca” oraz „po czym

zwierzę zostanie przekazane do schroniska” z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt

- podjęcie § 10 ust. 1 pkt 2 Załącznika Nr 1 do uchwały we fragmencie „*bezdomych psów lub kotów wolno żyjących*” oraz § 10 ust. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały we fragmencie „*bezdomych psów i kotów wolno żyjących*” z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt.

Podstawę prawną dla podjęcia niniejszej uchwały ustanowiono w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, który w ust. 1 wskazuje, 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 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) obligatoryjną 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 art. 11a ust. 3 ustawy wskazano, że program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie. Jednocześnie w art. 11a ust. 5 ustawy postanowiono, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Ponadto, zgodnie z art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt projekt programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt najpóźniej do dnia 1 lutego powinien zostać przedłożony do zaopiniowania:

- właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii,
- organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt działających na obszarze gminy,
- dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.

Ustawa wprowadza zatem ściśle określone wymogi co do treści programu i procedury jego podjęcia. W niniejszej uchwale doszło do naruszenia wymagań ustawy zarówno poprzez niedochowanie prawidłowego trybu podjęcia aktu, jak również poprzez niewyczerpanie zakresu treściowego programu.

#### I.

Z przepisu art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt wynika, że każdorazowo przed przyjęciem programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt należy wystąpić z jego projektem o opinię do wskazanych podmiotów. Niedopełnienie tego obowiązku skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

W toku przeprowadzonego postępowania organ nadzoru ustalił, że w stosunku do przedmiotowego programu nie zrealizowano powyższego wymogu. Program nie był bowiem

opiniowany przez organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działające na obszarze gminy.

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza Głuszycy z dnia 17 kwietnia 2015 r. (znak: GKIM.6140.7.2015), program nie był przesłany do zaopiniowania przez organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działające na obszarze gminy, z uwagi na fakt, że na obszarze Gminy Głuszycy nie działa taka organizacja społeczna.

Tymczasem, z wiedzy posiadanej przez organ nadzoru wynika, że istnieje przynajmniej jedna organizacja ochrony zwierząt, która zasięgiem swojego działania obejmuje Gminę Głuszycy. Wskazać można Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Zwierząt „Animals” z siedzibą w Gdyni, które zakresem swojej działalności obejmuje obszar Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając powyższe na względzie, zdaniem organu nadzoru zawarte w piśmie wyjaśnienia nie uzasadniają braku wystąpienia o opinię do właściwej organizacji społecznej. Za działającą na terenie gminy należy uznać każdą organizację, która swoim zakresem działania obejmuje jej obszar. W tym kontekście jej siedziba nie ma żadnego znaczenia. Zasięg działania takiej organizacji wyznaczają jej przepisy wewnętrzne w postaci statutu lub innego aktu. Na ich podstawie gmina powinna rozstrzygnąć czy dana organizacja działa na jej terenie. Nie chodzi tu o absolutny obowiązek zasięgnięcia opinii wszystkich organizacji, których zakres działania obejmuje teren gminy. Stosując wykładnię celowościową należy przyjąć, że obowiązek, o którym mowa zostaje spełniony, gdy gmina wystąpi o opinię przynajmniej do jednej organizacji społecznej, której celem statutowym jest ochrona zwierząt i której zasięg działania obejmuje teren gminy. Tak przyjęty kierunek potwierdza uzasadnienie do obecnego brzmienia ustawy, z którego wynika m. in., że *„Wylapywanie bezdomnych zwierząt oraz rozstrzygnięcie o dalszym postępowaniu z nimi może odbywać się wyłącznie na mocy uchwały właściwej rady gminy, podjętej po uzgodnieniu z powiatowym lekarzem weterynarii działającym na podstawie odrębnych przepisów oraz po zasięgnięciu opinii upoważnionego przedstawiciela Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami w Polsce lub innej organizacji społecznej o podobnym statutowym celu działania.”*

Pogląd odmienny od wyżej prezentowanego, zakładający, że wymagany obowiązek w zakresie uzyskania opinii od właściwych organizacji społecznych, należy sprowadzić tylko i wyłącznie do organizacji mających siedzibę na terenie gminy, może prowadzić do naruszenia zasady *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* (gdy ustawa nie rozróżnia, nie do nas należy rozróżnianie). Oznacza to, że rada gminy nie może zawęzić wymogu uzyskania opinii tylko do określonego rodzaju organizacji społecznej, a zatem przepis nie zwalnia z obowiązku uzyskania opinii z tego powodu, że odpowiednia organizacja nie posiada siedziby na terenie gminy. Oczywistym jest, że w przypadku gdy organizacje takie działają na terenie gminy, opinii właśnie tych organizacji należy zasięgać. Przy zastosowaniu wykładni celowościowej na uwagę zasługuje fakt, że zamiarem ustawodawcy było skonstruowanie przepisu w taki sposób, aby w przypadku braku siedziby organizacji na terenie gminy istniała możliwość zasięgnięcia opinii tych organizacji, które swym zasięgiem obszar gminy obejmują. Jeżeli siedziba określonej organizacji społecznej nie znajduje się na terenie gminy nie oznacza to, że nie zna ona lokalnych problemów i uwarunkowań określonej gminy w zakresie prowadzonej przez nią działalności. Powyższe stanowisko jest spójne z tezą

orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2007 r. (sygn. akt I OSK 1146/07).

Należy zatem podkreślić, że to na gminie spoczywa obowiązek ustalenia czy podmioty wskazane przez ustawodawcę obejmują swoim zakresem działania daną gminę. Ma ona więc obowiązek ustalenia zasięgu działania tych podmiotów, bądź definitywnego ustalenia, że teren gminy nie jest objęty działaniem podmiotów spełniających przesłanki ustawowe – jest to jedyna sytuacja, w której gmina będzie zwolniona z obowiązku zasięgnięcia opinii.

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, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, a organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej. Równocześnie normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organ władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jaki pozwalają im przepisy prawa.

Na potwierdzenie powyższego stanowiska warto przytoczyć fragment uzasadnienia do Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 października 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 478/13): *Słusznym jest także zarzut braku zaopiniowania Programu przez organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działające na obszarze gminy (art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt). Jak wynika z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy i Miasta Ś. z dnia 26 kwietnia 2013 r., program nie był przesłany do zaopiniowania przez organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działające na obszarze gminy, z uwagi na fakt, że na obszarze gminy nie działają organizacje, których statutowym celem jest ochrona zwierząt. Tymczasem z wiedzy posiadanej przez organ nadzoru wynika, że istnieje przynajmniej jedna organizacja ochrony zwierząt, która zasięgiem swojego działania obejmuje Gminę Ś., to jest Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Zwierząt O.A. z siedzibą w G., które zakresem swojej działalności obejmuje obszar Rzeczypospolitej Polskiej.*

Brak dopełnienia wymogu ustawowego, a więc uzyskania opinii przez organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działających na obszarze gminy Głuszycy bądź ewentualnie definitywnego ustalenia, że podmioty te nie obejmują swoim zakresem działania tej gminy, stanowi istotne naruszenie art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt i powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Głuszycy w całości.

## II.

W art. 11a ust. 2 pkt 1 oraz pkt 4 ustawy o ochronie zwierząt postanowiono, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera regulacje zapewniające bezdomnym zwierzętom miejsce w schronisku dla zwierząt oraz wskazanie konkretnego schroniska, w którym wykonywane będą obligatoryjne zabiegi sterylizacji i kastracji bezdomnych zwierząt. W przedmiotowej uchwale Rada Miejska w Głuszycy nie wskazała konkretnego schroniska, które będzie wykonywać te zadania.



W związku z brakiem powyższych informacji w programie, Wojewoda Dolnośląski zwrócił się do Burmistrza Głuszycy z prośbą o udzielenie informacji czy gmina zawarła stosowną umowę z konkretnym schroniskiem. W odpowiedzi Burmistrz przesłał stanowisko z którego wynika, że Gmina Głuszycy nie wskazała w uchwale konkretnego schroniska, gdyż z żadnym nie podpisała umowy. Wyjaśniono, że pomimo licznych zapytań skierowanych do schronisk żadne nie wyraziło chęci współpracy z Gminą Głuszycy.

Analiza powyższych wyjaśnień prowadzi do wniosku, że Gmina nie realizuje obowiązku ustawowego jakim jest zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku oraz wskazanie konkretnego schroniska, w którym wykonywane będą obligatoryjne zabiegi sterylizacji i kastracji bezdomnych zwierząt co w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie prawa. Organ nadzoru podkreśla, że zadaniem Gminy jest zawarcie stosownych umów, bądź, jeżeli nie jest to możliwe, utworzenie własnego schroniska albo schroniska międzygminnego. Brak umowy ze schroniskiem skutkuje niemożliwością wykonywania obowiązku, który ustawodawca nałożył na gminę. Odłowione bezdomne zwierzęta muszą zostać przetransportowane do podmiotu będącego schroniskiem w rozumieniu art. 4 pkt 25 ustawy o ochronie zwierząt, z którym gmina posiada podpisaną umowę w tym zakresie.

Zdaniem organu nadzoru norma wyrażona w art. 11a ust. 2 pkt 1 i pkt 4 ustawy o ochronie zwierząt – nakazująca, by gminny program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmował zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt – powinna zostać zrealizowana poprzez wskazanie w tym programie indywidualnie oznaczonych podmiotów, którym w drodze umowy powierzone zostały te zadania. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 grudnia 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 774/13) wskazano, że: *„Przed wszystkim wykładnia celowościowa przepisu art. 11a, w powiązaniu z przepisem art. 11, prowadzi do wniosku, że dla prawidłowej realizacji zadań własnych gminy, do których należy także zapewnienie opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz ich wylapywanie, właściwym jest określenie w sposób jednoznaczny i konkretny sposobu realizacji tych zadań. W związku z czym uchwała podejmowana na podstawie art. 11a powinna zwracać (...) wskazanie konkretnego schroniska dla bezdomnych zwierząt, jak również wskazanie konkretnego podmiotu zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Dodać należy, że wskazanie konkretnego schroniska i podmiotu zobowiązanego do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych ma niewątpliwie istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców gminy.”*

Podobne stanowisko przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 3 grudnia 2013 r. (sygn. akt II SA/Kr 852/13), w którym stwierdził, że: *„Już na etapie podejmowania uchwały rada gminy powinna określić schronisko, w którym będą umieszczane bezdomne zwierzęta, a nie jak ma to miejsce w poddanej kontroli sądu uchwale, poprzez wskazanie w sposób ogólnikowy, iż zadanie to będzie realizowane przez schronisko. To na etapie opracowywania projektu uchwały wójt winien zawrzeć stosowną umowę ze schroniskiem, które po uchwaleniu planu będzie realizowało powierzone mu zadanie. W sytuacji, w której umowa taka nie zostałaby zawarta, zadanie to nie byłoby możliwe do zrealizowania. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności*

zwierząt winien zawierać konkretne i jednoznaczne wskazania co do sposobu realizacji ujętych w nim zadań. (...) Brak wskazania w uchwalonym programie konkretnych podmiotów (...) obowiązanych do wykonywania określonych zadań narusza powołane wyżej przepisy ustawy w sposób istotny. Ustawa, jak wskazano na wstępie, przewiduje bowiem krótki termin obowiązywania programu, co przemawia za skonkretyzowaniem jego treści, dostosowanej do warunków i okoliczności występujących i przewidywanych w danym roku, a nie nadawaniu mu wyłącznie charakteru ogólnych ram, które dopiero wymagałyby dalszej konkretyzacji, co wiązałoby się nadto ze skróceniem realnego czasu podejmowania działań w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt zgodnie z planem uchwalonym w danym roku. Za taką oceną przemawiają także sformułowania, którymi posługuje się przepis art. 11a ustawy. Określenia "zapewnienie (...) miejsca", "wskazanie", "zapewnienie (...) opieki" niewątpliwie wskazują na konieczność skonkretyzowania miejsc i podmiotów, które takiej opieki i schronienia udzielają."

Brak regulacji obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie przepisów ustawy, a tym samym istotne naruszenie prawa. Jak stanowi art. 7 Konstytucji: *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 wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r: *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, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).*

Powyższe prowadzi do konkluzji, że Rada obowiązana była do określenia w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt konkretnego schroniska, z którym zawarła umowę.

Brak umowy podpisanej z odpowiednim schroniskiem rzutuje na dalsze obowiązki, które gmina powinna wykonywać w związku z podjętym programem. Bez umowy zawartej z odpowiednim podmiotem niemożliwe jest bowiem również odławianie zwierząt bezdomnych (ze względu na brak schroniska, do którego byłyby przekazywane). Tym samym podpisanie umowy z konkretnym schroniskiem jest kluczową kwestią, która powinna zostać zrealizowana w związku ze sporządzeniem programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Jej brak niweczy cel całego programu i prowadzi do jego niekompletności.

Powyższe argumenty uzasadniają stwierdzenie nieważności badanej uchwały w całości.

### III.

Jednocześnie Organ Nadzoru wskazuje na istotne naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt w przepisie § 9 Załącznika Nr 1 do uchwały we fragmentach

„bezdolnych”, „nad bezdolnymi psami i kotami wolno żyjącymi z terenu miasta i gminy Głuszycy” oraz „po czym zwierzę zostanie przekazane do schroniska”.

Rada w sposób wadliwy uregulowała kwestię zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Przepis ten brzmi: Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem bezdolnych zwierząt gmina realizuje poprzez dokonanie zlecenia przychodni weterynaryjnej – Gabinet Weterynaryjny, ul. Ogrodowa 5, 58-340 Głuszycy, w celu podjęcia opieki lekarskiej nad bezdolnymi psami i kotami wolno żyjącymi z terenu miasta i gminy Głuszycy w celu udzielenia pomocy lekarskiej, po czym zwierzę zostanie przekazane do schroniska. Normodawca lokalny ograniczył więc realizację całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych do zwierząt bezdolnych i kotów wolno żyjących. W ocenie organu nadzoru z treści przepisu ustawowego, wynika, że opieką weterynaryjną powinny zostać objęte wszystkie zwierzęta, a więc nie tylko zwierzęta bezdolne 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 bezdolnym 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 bezdolnym oraz kotom wolno żyjącym. Z tego względu nie jest również prawidłowe zawarcie zapisu, który powodowałby przekazanie zwierząt po udzieleniu im pomocy do schroniska. Gmina ma obowiązek zapewnić całodobową opiekę weterynaryjną także w przypadku zwierząt posiadających właściciela – w ich przypadku nie będzie natomiast konieczne przekazanie ich do schroniska, gdyż nie są zwierzętami bezdolnymi.

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 bezdolnych. Ustawa nie ogranicza obowiązku gminy w zakresie zorganizowania opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt wyłącznie do opieki nad zwierzętami bezdolnymi. Zdaniem sądu ratio legis tego przepisu jest takie, aby każde uszkodzone zwierzę znalazło natychmiastową pomoc lekarską, bez zwłoki wynikającej np. z konieczności poszukiwania właściciela.”

W § 10 ust. 1 pkt 2 Załącznika Nr 1 do uchwały wskazano, iż „1. Usypianie ślepych miotów realizują: (...) 2) gmina poprzez zlecenie lekarzowi weterynarii usypienia ślepego miotu bezdolnych psów lub kotów wolno żyjących (...) natomiast w ust. 2 tego samego paragrafu wskazano, iż „Gmina pokryje z budżetu gminy koszty związane z usypianiem ślepych miotów bezdolnych psów i kotów wolno żyjących (...)”.

Mocą tego zapisu Rada Miejska w Głuszycy w ramach programu opieki nad zwierzętami bezdolnymi oraz zapobiegania bezdolności zwierząt przewidziała wyłącznie usypianie ślepych miotów bezdolnych psów i kotów wolno żyjących.

Tymczasem zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt program opieki nad zwierzętami bezdolnymi oraz zapobiegania bezdolności zwierząt obejmuje usypianie



ślepych miotów. Brzmienie powyższego przepisu nie budzi wątpliwości – ustawodawca nałożył na gminę obowiązek usypiania wszystkich potencjalnie zgłoszonych do wykonania tego zabiegu ślepych miotów. Wyraźnie świadczy o tym brak wskazania przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, że regulacja dotycząca tej kwestii zamieszczona w programie ma dotyczyć usypiania ślepych miotów wyłącznie zwierząt bezdomnych, a także sam cel podjęcia programu (zapobieganie bezdomności zwierząt).

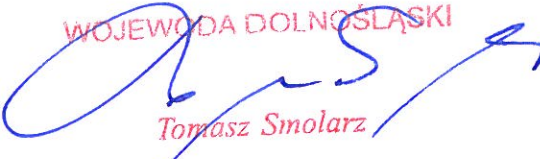
Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które ujęte są w materii ustawowej. Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem albo modyfikacją przepisu ustawowego. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przypisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

Należy zauważyć, że konsekwencją stwierdzenia niezgodności z prawem powyższych zapisów uchwały jest konieczność zmiany Załącznika nr 3 do uchwały, który przewiduje skierowanie do usypienia jedynie ślepych miotów bezdomnych psów lub kotów.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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