

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.49.2014.AHor**

**z dnia 30 kwietnia 2014 r.**

**Rada Gminy Brody**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność § 3 pkt 2; § 4 ust. 1; 6 ust. 3 pkt 1 Uchwały Nr XXXVI/287/14 Rady Gminy Brody z dnia 28 marca 2014 roku w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Brody w 2014 roku.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 28 marca 2014 r. Rada Gminy Brody podjęła Uchwałę XXXVI/287/14 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Brody w 2014 roku. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 kwietnia 2014 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała w części dotyczącej § 3 pkt 2; § 4 ust. 1; § 6 ust. 3 pkt 1 istotnie narusza prawo, tj. art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 856).

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (dalej jako ustawa) 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. 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 (ust. 2). Zgodnie zaś z ust. 3 program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie. Program ten zawiera również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych kosztów (ust. 5). Powyższe normy określają konkretne cele do wykonania, nie określając przy tym sposobu ich realizacji, bądź określając je tylko w sposób ogólny. Nie mają one również wiążącego charakteru, tj. nie zawierają sankcji za ich niezrealizowanie. Treścią programu są zapisy mające charakter prognoz, planów i zasad polityki jaką mają prowadzić organy wykonawcze, w tym przypadku Wójt Gminy Brody. Co do zasady nie są to przepisy o charakterze normatywnym, nie mogą więc nakładać na mieszkańców gminy obowiązków. Przepis art. 11a ustawy określa elementy obowiązkowe (ust. 2 i 5) jak i fakultatywne programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi (ust. 3). Oznacza to, że w uchwale rada gminy nie powinna zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść art. 11a ust. 2 ustawy, a jednocześnie muszą znaleźć się w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów. Przedmiotowy program, uchwalony na podstawie powołanego przepisu, musi formułować postanowienia w granicach upoważnienia ustawowego, regulując kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej.

W § 3 pkt 2 badanej uchwały Rada postanowiła, iż celem programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest m.in. poprawa bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie Gminy. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt do zadań własnych gmin należy zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie i w tym celu rada ma obowiązek uchwalić stosowny program. Celem programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie jest i nie może być poprawa bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest nim natomiast zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom. W ocenie organu nadzoru uchwalenie takiego programu przez radę gminy nie wywiera żadnego wpływu na bezpieczeństwo i porządek publiczny na terenie gminy. Zapewnienie Rady Gminy Brody w tym zakresie wydaje się więc być jedynie zbędną i nieuzasadnioną z punktu widzenia przepisów prawa deklaracją.

Zdaniem organu nadzoru w treści programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Brody w 2014 rok Rada dopuściła się także innych naruszeń art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, które należało zakwalifikować jako istne naruszenia prawa.

W § 4 ust. 1 Rada postanowiła, że realizacja działań dotyczących przeciwdziałaniu bezdomności zwierząt może być prowadzona przez: 1) służby porządkowe: Posterunek Policji w Brodach, Komenda Powiatowa Policji w Żarach, 2) zakłady lecznicze dla zwierząt, z którymi Gmina zawarze stosowne umowy, 3) organizacje pozarządowe, których celem statutowym jest ochrona zwierząt. Natomiast stosownie do § 6 ust. 3 pkt 1 poszukiwanie osób chętnych do adoptowania zwierząt bezdomnych realizuje między innymi schronisko dla bezdomnych zwierząt. Tymczasem jak już wskazano wyżej program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem o charakterze wewnętrznym skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów. Jak sama nazwa wskazuje dotyczy wyłącznie przygotowania i realizacji zadania własnego gminy, jakim jest opieka nad zwierzętami bezdomnymi. Normy prawne zamieszczone w programach muszą mieć zatem postać norm wyznaczających zadania (norm zadaniowych). Są to przepisy, które stanowią przełożoną na język prawa pewną politykę działania, obrazującą ogólną treść i kierunek przedsięwzięć szczegółowo niewskazanych (J. Boć, E. Samborska-Boć, Ochrona Środowiska, Wrocław 2000, s. 129). Wykonawcą programu jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Tak więc to do organu wykonawczego gminy należy wykonanie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Szlichtyngowa w 2014 roku oraz określenie wykonawców programu. Stąd w programie nie można wskazywać jako realizatorów poszczególnych jego punktów podmiotów, które nie są w żaden sposób podporządkowane gminie, pomimo iż organ wykonawczy gminy zawarł już z nimi umowy cywilnoprawne na wykonywanie przez nie usług. Realizację wykonywania poszczególnych zadań programu zapewnia wójt, burmistrz, prezydent poprzez zawarcie umów z odpowiednimi, posiadającymi stosowne uprawnienia w danych zakresie podmiotami, które przez fakt zawarcia umowy nie stają się realizatorami programu. Brak jest jakiegokolwiek podstaw do wskazywania Posterunku Policji w Brodach i Komendy Powiatowej Policji w Żarach jako jednego z realizatorów programu. Zgodnie z ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.), policja jako umundurowana i uzbrojona formacja ma służyć społeczeństwu i jest przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jej podstawowe zadania wyznacza art. 1 ust. 2 ustawy o Policji. W granicach swych zadań Policja w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń wykonuje czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe (art. 14 ust. 1 ustawy o Policji). Policja wykonuje również czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach (art. 14 ust. 2 ustawy o policji). Z powyższego wynika, że to ustawy określają zakres działań policji. Wskazują one również jakie organy i w jakim zakresie mogą żądać od tejże formacji podejmowania określonych czynności. Niewątpliwie odnosi się to do organów samorządu terytorialnego ale tylko w sytuacjach ściśle określonych w ustawach. Tymczasem przepisy, w oparciu o które została podjęta niniejsza uchwała, nie przewidują możliwości realizacji przez policję zadań w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 478/13).

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że nieuprawnione i niezgodne z przepisami prawa jest posługiwanie się przez Radę w § 6 ust. 2 pkt 5 i 7 oraz § 6 ust. 4 sformułowaniami, iż realizacja danego zadania programu nastąpi poprzez „podpisanie przez urząd umowy”, „dokonanie przez urząd zlecenia” czy też „dokarmianie realizuje urząd”. Jak już wskazano wyżej wykonawcą programu, który ma zapewnić faktyczną realizację zaplanowanych w programie działań jest wyłącznie organ wykonawczy gminy. Jak wynika z art. 33 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy i jest jego kierownikiem. Urząd gminy jest jednostką organizacyjną gminy zapewniającą obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną wójta gminy. Urząd nie posiada osobowości prawnej a tym samym zdolności do zawarcia jakiegokolwiek umowy. Wszelkie umowy w imieniu gminy zawiera wójt jako organ wykonawczy gminy lub osoba przez niego upoważniona. Wskazane naruszenia prawa nie mają jednak charakteru kwalifikowanego, dlatego organ nadzoru nie stwierdza nieważności przedmiotowych zapisów uchwały. Organ nadzoru zwraca jednak uwagę, aby tego typu uchybienia nie miały miejsca w przyszłości.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**