

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 7/2024

ZAGROŻENIA STWARZANE PRZEZ ZWIERZĘTA WOLNO ŻYJĄCE NA TERENACH ZURBANIZOWANYCH

dr Tomasz Wierzbica

Zagadnienia wstępne

Problem zwierząt wolno żyjących wkraczających na tereny zurbanizowane jest od lat dolegliwy dla mieszkańców wielu gmin w Polsce. Niejednokrotnie przyczynia się on do powstawania strat materialnych w mieniu lub płodach rolnych, a także obniża poziom bezpieczeństwa obywateli, bądź powoduje wręcz zagrożenie dla ich zdrowia i życia. Analiza omawianego zagadnienia może przyczynić się do efektywniejszego niwelowania skutków i zagrożeń, jakie powoduje wkraczanie lub bytowanie w szczególności dzików, jeleni, lisów czy saren w przestrzeni miejskiej.

Na gruncie niniejszego opracowania przyjęto znaczenie pojęć wynikające z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t. j. Dz. U. Z 2023 r. poz. 1580). Przez **zwierzęta wolno żyjące (dzikie)** należy rozumieć „zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka;”[1]. Są to zwierzęta wyraźnie odróżniane przez ustawodawcę od zwierząt domowych, gospodarskich czy bezdomnych. Przez te pierwsze „rozumie się (...) zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza[2]”. Zwierzęta gospodarskie to „zwierzęta gospodarskie w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich[3]”. Wreszcie zwierzęta bezdomne „to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały”[4]. Z definicji zwierząt wolno żyjących, można wyciągnąć wniosek, że skoro są to zwierzęta żyjące w warunkach niezależnych od człowieka, to również ich kontrola przez człowieka, może być utrudniona lub wręcz niemożliwa. Wniosek ten zostanie rozwinięty w dalszej części opracowania. Celem zobrazowania niejednorodnego aparatu pojęciowego warto zauważyć, że ustawa Prawo łowieckie operuje pojęciem zwierząt łownych (zwierzyny)[5], które nie występuje w ustawie o ochronie zwierząt. Lista zwierzyny ustalana jest przez Ministra właściwego do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw rolnictwa oraz Państwowej Rady Ochrony Przyrody i Polskiego Związku Łowieckiego, w drodze rozporządzenia, z uwzględnieniem podziału na zwierzynę ptową, grubą, drobną oraz drapieżniki[6].

[1] art. 4 pkt 21 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t. j. Dz. U. Z 2023 r. poz. 1580)

[2] art. 4 pkt 17 tamże

[3] art. 4 pkt 18 tamże

[4] art. 4 pkt 16 tamże

[5] art. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (t. j. Dz. U. Z 2023 r. poz. 1082)

[6] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych (t. j. Dz. U. Z 2023 r. poz. 2454).

Dwie kategorie zadań publicznych

W literaturze przedmiotu, wystąpieniach pokontrolnych oraz orzecznictwie można odnaleźć kilka koncepcji, w myśl których usuwaniem zwierząt wolno żyjących z terenów zurbanizowanych powinny zajmować się określone podmioty.

Zasadniczo można je sprowadzić do dwóch zadań o charakterze publicznym:

- ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego;
- łowiectwa.

Podkreślić jednak należy, że kwalifikacja omawianego zadania nie jest oparta o regułę dowolności, ale wymaga dokładnej oceny każdego przypadku. Trzeba bowiem pamiętać, że każde ze wspomnianych zadań będzie po pierwsze uruchamiało inny algorytm postępowania, po drugie będzie rodziło odmienne skutki dla samego zwierzęcia, co nie jest bez znaczenia, tak z punktu widzenia humanitarnego podejścia do zwierząt, jak również dbałości o racjonalne prowadzenie polityki łowieckiej państwa.[7]

Zwierzęta wolno żyjące jako zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego

Zgodnie z często forsowanym poglądem gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, jest zobligowana do reagowania na zagrożenia powodowane przez zwierzęta wolno żyjące w przestrzeni miejskiej. Zwolennicy wskazanego poglądu powołują się na przesłankę wynikającą z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego”. Warto podkreślić, że wspomniany pogląd został zaprezentowany w Informacji o wynikach kontroli dot. postępowania ze zwierzętami wolno żyjącymi (dzikimi) na terenie miast, znak LBY.430.004.2019 Nr ewid. 173/2019/P/19/O66/LBY przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, w której początkowo przywołano art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614, ze zm.) „Zgodnie z art. 4 ust. 2 uop organy administracji publicznej są zobowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody. Do ich obowiązków należy prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody (art. 4 ust. 3 uop).”[8]. Następnie Izba obiektywnie stwierdziła, że „Ustawodawca nie przesądził wprost o obowiązkach gminy w zakresie opieki weterynaryjnej nad zwierzętami wolno żyjącymi przebywającymi na jej terenie.”[9] Dalej NIK przywołując interpretację Ministra Środowiska oraz Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, zauważyła, że „przypadki, w których udzielenie pomocy zwierzęciu dzikiemu będzie konieczne (akcja ratunkowa, transport do ORZ), często mają charakter lokalny”[10]. Na tej podstawie Izba podsumowała, że „udzielanie pomocy zwierzętom dzikim przebywającym na jej terenie, w szczególności poprzez podejmowanie interwencji ratunkowych (w tym transportu do ośrodków leczenia i rehabilitacji) oraz zapewnienie opieki weterynaryjnej”[11] leży w kompetencji gmin. Dalej NIK podniosła, że „Sprawy z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 usg, należą do zadań własnych gminy.

[7] Zgodnie z art. 1 ustawy Prawo łowieckie: „łowiectwo jako element ochrony środowiska przyrodniczego, w rozumieniu ustawy oznacza ochronę zwierząt łownych (zwierzyny) i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej.”

[8] s. 59 NIK. Informacja o wynikach kontroli. Postępowanie ze zwierzętami wolno żyjącymi (dzikimi) na terenie miast. LBY.430.004.2019 Nr ewid. 173/2019/P/19/O66/LBY

[9] s. 59 Tamże

[10] s. 59 Tamże

[11] s. 60 Tamże

Dalej NIK podniosła, że „Sprawy z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 usg, należą do zadań własnych gminy.

W takiej sytuacji do kompetencji gminy należy przede wszystkim podejmowanie działań w celu przywrócenia porządku i zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom m.in. poprzez chwywanie dzikich zwierząt i ich relokację bądź zabicie. W tym zakresie gminy ponoszą koszty odłowu, odstrzału i transportu dzikich zwierząt występujących na ich terenie.”[12].

Dodać ponadto należy, że nie jest to pogląd odosobniony. J. Bujny i M. Maśliński wskazali, że „art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g. stanowi, że zadania własne gminy obejmują w szczególności sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Przebywanie dzikich zwierząt w mieście niewątpliwie może powodować naruszenia porządku publicznego oraz zagrożenie mienia, urządzeń produkcyjnych bądź użyteczności publicznej, wtargnięcia na obszar, na którym odbywa się ruch drogowy, lub w skrajnych przypadkach ze względu na możliwość zaatakowania przez nie ludzi i zwierząt gospodarskich i domowych”.[13] Zbliżony pogląd wyraził również P. Ćwiek, który na pytanie: „Kto i w jaki sposób powinien zająć się problemem dzików pojawiających się w pobliżu bloków mieszkalnych w mieście?” stwierdził, że: „Do zadań własnych gminy zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) należy m.in. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty czy utrzymanie porządku i bezpieczeństwa obywateli (...). W przypadku pojawienia się na terenie osiedli miejskich zwierząt dzikich takich jak dziki ale również lisy czy jenoty, organ wykonawczy gminy może zarządzić ich odłów i transport do miejsca naturalnego bytowania. Nie może jednak podjąć decyzji o odłowie redukcyjnym ani zadysponować np. o ich uśpieniu, gdyż ich właścicielem jest Skarb Państwa”. W podobnym tonie wypowiedział się M. Krudysz. Na pytanie: „Kto ma się zająć wyłapywaniem zwierząt dziko żyjących (np. sarna, dzik, lis...), które znajdują się na terenie miasta, np. przedszkola gminnego?” udzielił on następującej odpowiedzi: „W mojej ocenie, w opisanym stanie faktycznym należy zwrócić się do gminy w wnioskiem o zorganizowanie odłowu wskazanych zwierząt lub też w uzasadnionych przypadkach z wnioskiem do starosty o wydanie decyzji o odłowie lub odstrzale redukcyjnym na podstawie art. 45 ust. 3 ustawy z 13.10.1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1683). W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż do zadań własnych gminy – zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz.713) – należy zbiorowe zaspokajanie potrzeb wspólnoty. W szczególności zadania własne obejmują sprawy dotyczące utrzymania porządku i bezpieczeństwa obywateli. Zatem w przypadku pojawienia się na terenie miasta zwierząt dziko żyjących, odpowiedzialnym za odpowiednie zajęcie się nimi jest gmina. W szczególności może ona zorganizować odłów takich zwierząt, połączony z przetransportowaniem ich do miejsca będącego ich naturalnym środowiskiem”.

Naturalną konsekwencją zaprezentowanych poglądów jest ich powielanie w formie oficjalnych stanowisk prezentowanych przez przedstawicieli organów administracji publicznej. Przykładowo Nadleśniczy Nadleśnictwa K., w piśmie z dnia 25.10.2019r., skierowanym do Burmistrza Gminy M., stwierdził, że: „opisane przez Państwa zachowania dzików tj. podchodzenie do ogrodzeń posesji położonych bezpośrednio przy lasach są związane z dużą urbanizacją miast, procesem synurbacji dzików a także coraz mniejszym lękiem przed ludźmi (...). Równocześnie wskazujemy, że podmiot zobowiązany do zapewnienia do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego na terenach gmin i powiatów określony został w ustawie z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym t.j. Dz. U. z 2019r. poz. 506, 1309, 1571, 1696, 1815.”

Zaprezentowane poglądy i interpretacje zapewne mogą sprawiać wrażenie jednoznacznie odzwierciedlających zamysł ustawodawcy. Wszak w myśl art. 164 ust. 1 Konstytucji RP „podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina”.

[12] s. 65 Tamże

[13] Sozofsfera.pl/prawo/redukacja-dzikich-zwierzat-w-miastach

Natomiast w myśl zasady subsydiarności każdy szczebel w ramach podziału administracyjnego powinien realizować tylko takie zadania, z którymi nie radzi sobie skutecznie niższy szczebel lub same jednostki w ramach społeczeństwa. Synteza wskazanego przepisu pochodzącego z ustawy zasadniczej, wraz z dopełnieniem w postaci art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, zasadą subsydiarności, jak również charakteryzowanym w niniejszym tekście problemem może wskazywać gminę, jako podmiot właściwy w zakresie udzielania pomocy obywatelom w przypadku zagrożeń powodowanych przez zwierzęta wolno żyjące, które bytują w przestrzeni miejskiej. Trudno bowiem zakładać, że organ wyższego szczebla np. wojewoda powinien interweniować w przypadku zagrożeń stwarzanych przez np. dziki w danej dzielnicy miasta przy biernej postawie właściwego wójta/burmistrza/prezydenta miasta. Zaprezentowana optyka, zbudowana na podstawie przytoczonej dotychczas argumentacji, posiada jednak istotną wadę o charakterze systemowym, wobec czego nie może zostać uwzględniona w procesie poszukiwania podmiotu właściwego w odniesieniu do realizacji omawianego zadania.

Realizacja zadań publicznych w świetle Konstytucji RP

W myśl art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. Zadanie dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa i porządku może więc być wykonywane jedynie w takim zakresie w jakim zezwalają na to przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Art. 7 Ustawy Zasadniczej jest odzwierciedleniem odwróconej logiki postępowania, co oznacza, że organy władzy publicznej nie mogą opierać się o powszechną zasadę, zgodnie z którą „wszystko co nie jest zakazane jest dozwolone.”[14]

Wskazany pogląd znajduje swoje uzasadnienie w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z 27.09.1994 r., w której jednoznacznie stwierdzono, że

„wykonywane przez samorząd terytorialny zadania – własne i zlecone – mają charakter funkcji państwa rozumianego jako powszechna organizacja władzy publicznej i dlatego powinny podlegać rygorom przewidzianym przez Konstytucję dla wykonywania funkcji państwowych. Muszą w szczególności pozostawać w zgodności z fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawnego, co oznacza, że realizując swoje zadania działać powinny nie tylko «w ramach ustaw», lecz ponadto – zgodnie z elementarną zasadą legalizmu uzupełniającą i konkretyzującą zasadę demokratycznego państwa prawnego, «na podstawie przepisów prawa» (...) Nie do przyjęcia byłby pogląd, że w demokratycznym państwie prawnym zadania publiczne, stanowiące formę realizacji władztwa państwowego, a zatem odnoszące się do stosunków między instytucjami władzy i obywatelami, podlegają w różnym stopniu rygorom praworządności i legalności, w zależności od charakteru prawnego podmiotu mającego kompetencję do ich wykonania.”[15]

Jak wskazał B. Dolnicki, poglądy zaprezentowane w zacytowanej uchwale Trybunału Konstytucyjnego z 27.09.1994 r. zachowały swą pełną aktualność również pod rządami ustawy zasadniczej z 1997 r.[16]

[14] Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 14.04.2010 r., V SA/WA 22/10, CBOSA, wskazał: „Zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organy władzy publicznej mogą powstać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organy te mogą działać tylko w tych granicach. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia”.

[15] Uchwała TK z 27.09.1994 r., W.10/93, OTK 1994/II, poz. 46, s. 9.

[16] B. Dolnicki [w:] Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza porównawcza, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015, s.

W tym miejscu niezbędne jest odwołanie się do zasady legalizmu. A. Gomułowicz wskazał: „Zasady prawa podlegają hierarchizacji, a szczególne znaczenie z uwagi na funkcje przypisuje się tym zasadom konstytucyjnym, które mają status naczelnych. Zasady naczelne wskazują na pożądane normatywnie stany rzeczy, a jednocześnie ukierunkowują proces wykładni oraz stosowania prawa.”[17] A. Gomułowicz, w toku interpretacji art. 7 Konstytucji RP, wskazał ponadto siedem elementów składowych zasady legalizmu. W opinii autora niniejszej publikacji na ich podstawie warto dokonywać rekonstrukcji przepisów, która ma na celu przypisanie określonych zadań dotyczących usuwania zagrożeń powodowanych przez zwierzęta wolno żyjące, które wkraczają na tereny zurbanizowane właściwym podmiotom:

„Treść i zakres zasady legalizmu wyznacza art. 7 Konstytucji, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Normy zakodowane w tym przepisie pozwalają wyróżnić treściowe zasady legalizmu ująć następująco:

1) jest to nakaz działania zgodnie z prawem, a to oznacza, że czynności podejmowane przez organy władzy publicznej muszą opierać się na przyznanej im kompetencji;

2) działania organów władzy publicznej mogą być podejmowane tylko na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a to oznacza, że ingerencja w sferę prawną jednostki oparta musi być na konkretnie wskazanym przepisie (to działanie oparte na wyraźnej podstawie prawnej, która znajduje zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym);

3) organ władzy publicznej musi działać w granicach prawa, a to oznacza, że rzetelnie. Działania organu władzy publicznej są rzetelne, gdy pozbawione są arbitralności. Wolność od arbitralności to takie działanie władzy publicznej, które daje się racjonalnie wyjaśnić zarówno okolicznościami faktycznymi, jak i prawnymi indywidualnej sprawy. Nie ma znamion sztywności lub ekscesu;

4) zakres działania organu władzy publicznej, procedura, właściwość form działania musi wynikać z przepisów prawa powszechnie obowiązującego; legalność działań organów władzy publicznej ocenia się z punktu widzenia zgodności z obowiązującym prawem, natomiast nie ocenia się treści prawa (jego wartości) ani zasadności (słuszności) przyjętej regulacji prawnej (te elementy nie są brane pod uwagę);

5) wartością samą w sobie jest respektowanie obowiązujących przepisów prawa (zakodowanych w nich norm postępowania); legalizm wymaga zatem od organów władzy publicznej ścisłego przestrzegania «littery prawa» (dura lex, sed lex), natomiast «duch prawa» nie ma tu znaczenia; 6) termin «prawo», który użyty jest w treści zasady legalizmu, odnosi się do art. 87 Konstytucji, określającego źródła prawa powszechnie obowiązującego w Polsce; 7) treść zasady legalizmu adresowana jest do organów władzy publicznej. Wyróżniki treściowe zasady legalizmu jednoznacznie wskazują, że zasada ta punkt ciężkości przenosi na formalną zgodność działań organów władzy publicznej z prawem powszechnie obowiązującym. A to może oznaczać, że nie zawsze określenie «decyzja zgodna z zasadą legalizmu» ma cechę decyzji praworządnej (...).

Praworządność łączy zasadę legalizmu wzbogaconą o wszystkie elementy, które wykraczają poza działania wyłącznie i jedynie zgodne z «litterą prawa», a uwzględniają przy tym «ducha systemu prawnego» (słuszność, sprawiedliwość, zasady ogólne prawa, które są nośnikiem uniwersalnych wartości humanistycznych, a nawiązują do wartości osadzonych w tradycji kultury prawnej – godność, wolność, równość, dobro jednostki, dobro publiczne)”. [18]

Przyjęcie założenia, że zagrożenia powodowane przez zwierzęta wolno żyjące w przestrzeni miejskiej powinny być usuwane na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym byłoby zasadne i zgodne z duchem art. 7 Konstytucji RP, gdyby nie istniały inne przepisy wskazujące odmiennego adresata wskazanego zadania. Tak jednak nie jest.

[1] <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/302179994-Zasada-legalizmu-a-zasada-praworzadnosci-w-sadowym-wymiarze-sprawiedliwosci.html> (dostęp: 13.01.2020 r.).

[1] <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/302179994-Zasada-legalizmu-a-zasada-praworzadnosci-w-sadowym-wymiarze-sprawiedliwosci.html> (dostęp: 13.01.2020 r.).

W tym wypadku dozwolone działania zostały skodyfikowane w innych przepisach powszechnie obowiązującego prawa, co oznacza, że wszelkie subiektywne formy interpretacyjne stanowią istotne zagrożenie przekroczenia przyznanych przez ustawodawcę kompetencji i tym samym narażenie się na zarzut nadużycia władzy, a także złamania zasady legalizmu wyrażonej w uchwale Trybunału Konstytucyjnego, o której była mowa wcześniej. Zarówno Najwyższa Izba Kontroli w swoim wystąpieniu pokontrolnym, jak również cytowani wcześniej autorzy nie spojrzeli na zadania z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego w sposób całościowy, co doprowadziło do wadliwego sposobu kwalifikacji omawianej kompetencji związanej z usuwaniem zagrożeń powodowanych przez zwierzęta wolno żyjące, które wkraczają do przestrzeni miejskiej.

Z tego właśnie powodu niezbędnym jest przedstawienie systemowego sposobu interpretowania i wiązania przepisów zawartych w różnych ustawach, dzięki czemu możliwym jest wyprowadzanie prawidłowych wniosków w zakresie podziału kompetencyjnego organów administracji publicznej, który zarazem czyni zadość zasadzie legalizmu, a także zachowuje właściwą hierarchizację zasad prawa, o której wspominał A. Gomułowicz. Wskazany pogląd wynika z uchwały w składzie siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2011r. (sygn. akt II FPS 8/10):

„W procesie wykładni prawa interpretatorowi nie wolno całkowicie ignorować wykładni systemowej lub funkcjonalnej poprzez ograniczenie się wyłącznie do wykładni językowej pojedynczego przepisu. Może się bowiem okazać, że sens przepisu, który wydaje się językowo jasny, okaże się wątpliwy, gdy go skonfrontujemy z innymi przepisami lub weźmiemy pod uwagę cel regulacji prawnej. Jednym z najmocniejszych argumentów o poprawności interpretacji jest okoliczność, że wykładnia językowa, systemowa i funkcjonalna dają zgodny wynik (por. postanowienie SN z dnia 26 kwietnia 2007 r., sygn. akt I KZP 6/07, OSNKW 2007/5/37, Biuletyn SN 2007, nr 5, poz. 18; postanowienie NSA z dnia 9 kwietnia 2009 r., sygn. akt II FSK 1885/07; wyroki NSA: z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. akt II FSK 976/08, z dnia 2 lutego 2010 r., sygn. akt II FSK 1319/08, z dnia 2 marca 2010 r., sygn. akt II FSK 1553/08, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/> oraz wypowiedzi doktryny: M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2010, s. 291 i n., L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2010, s. 74-83). Żaden przepis prawa nie jest oderwaną jednostką, lecz występuje w pewnym kontekście systemowym – jest częścią określonego aktu normatywnego, który z kolei jest częścią określonej gałęzi prawa przynależącej do systemu prawa polskiego. Wykładając więc dany przepis prawa, należy brać pod uwagę jego relacje do innych przepisów danego aktu normatywnego (wykładnia systemowa wewnętrzna) oraz do przepisów zawartych w innych ustawach (wykładnia systemowa zewnętrzna). Tylko bowiem realizacja tej dyrektywy wykładni prawa, określanej jako argumentum a rubrica, gwarantuje pełne i niesprzeczne odczytanie danej instytucji prawa z przepisów prawa (por. L. Morawski, op. cit., s. 152 i n.).”

Bezpieczeństwo i porządek publiczny w świetle ustawy o samorządzie gminnym i orzecznictwa

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiera zadania własne gminy, do których zaliczyć należy między innymi zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Należy jednak podkreślić, że nie jest to samoistna przesłanka do realizowania wszelkich zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego przez wójta/ burmistrza/prezydenta miasta. Wskazany pogląd znalazł swoje potwierdzenie w orzecznictwie.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12.02.2010 r. (sygn. akt II OSK 1657/09) wskazał, że:

„W tym zakresie skarżący powołuje się na naruszenie przez WSA przepisów art. 6 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 3 i pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 1 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt. Oceniając powyższe należy przede wszystkim wskazać, iż powołane przepisy ustawy o samorządzie gminnym mają charakter zakresowy i nie przesądzają o konkretnym i zindywidualizowanym obowiązku gminy. Inaczej mówiąc, gminy muszą realizować generalne obowiązki wynikające z wymienionych przepisów ustawy o samorządzie gminnym, jednakże zasady i sposób wykonania tych zadań normują na ogół odrębne akty prawne.”

Zaprezentowany pogląd można bardzo łatwo obronić również na płaszczyźnie czysto dedukcyjnej. Gdyby art. 7 ust. 1 pkt 14 mógł stanowić samodzielną kompetencję wójta/burmistrza/prezydenta miasta w zakresie zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego oznaczałoby to, w myśl optyki zaprezentowanej na podstawie poglądów obecnych w literaturze przedmiotu czy protokole pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli, ustawodawca dopuściłby pełną dowolność w zakresie realizacji omawianego zadania. Oznaczałoby to np. możliwość powołania do życia miejskich formacji zmilitaryzowanych podlegających wójtowi, co oczywiście nie jest prawdą. Ponadto NIK w swoim opracowaniu zupełnie pomija fakt, że tożsame zadania znajdują się w ustawach o samorządzie powiatowym[19] oraz wojewódzkim[20].

Przypadki, w których zwierzęta przemieszczając się swobodnie, czego przywołując definicję zwierząt dzikich, nie można wykluczyć, wychodzą poza granice gmin, powiatów czy województw były jednak zbyt odległe dla kontrolerów NIK, stąd nie podjęli ich analizy, a w efekcie w ramach swojej kontroli ograniczyli się jedynie do gmin i miast na prawach powiatu. Izba nie wskazała również argumentacji, na podstawie której, w ramach zadań z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, należących do samorządu gminnego, lokuje opiekę weterynaryjną zwierząt. Żeby jeszcze bardziej przejasnić ten pogląd, należy wskazać, że w ramach tego zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, zdaniem NIK, znajduje się odławianie zwierząt takich jak żółw stepowy czy jeż[21]. Na bazie wyników pokontrolnych NIK należy wyciągnąć wnioski, że postępowanie wobec zwierząt wolno żyjących uregulowane zostało w wielu ustawach, które często nie dają jednak spójnych i jednoznacznych odpowiedzi na podstawowe pytania. NIK milcząco akceptowała fakt, że włodarze miast wydatkowali środki na zadania związane ze zwierzętami dzikimi, przyznając, przy tym, że nie znają podstawy prawnej, z której można by wywodzić obowiązek realizacji takiego zadania przez gminy.

Z powyższego można wyciągnąć częściowy wniosek, że normy ustawowe są niewystarczające, samo zaś zagadnienie skomplikowane i niejednoznaczne. Niemniej jednak podkreślić należy fakt, że zaprezentowane wnioski naruszają wskazane przez A. Gomułowicza wyznaczniki zasady legalizmu, w szczególności odnoszące się do zakresu działania władzy publicznej, podejmowania aktywności na podstawie przepisów prawa, czy ignorując hierarchizację aktów prawa i nie bacząc na ich źródła. Z tego powodu koniecznym jest podkreślenie faktu, że wprawdzie ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wskazuje zadania, które są przypisane do realizacji gminie, jednak dokładny zakres oraz sposób ich realizacji musi zostać doprecyzowany w innych ustawach.

[19] Art. 4 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j. Dz. U. Z 2022 r. poz. 1526 z późn. zm.)

[20] Art. 14 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. j. Dz. U. Z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm.)

[21] s. 27 NIK. Informacja o wynikach kontroli. Postępowanie ...

W przypadku reagowania przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta na zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego wywołane przez zwierzęta wolno żyjące nie można wskazać aktu prawnego, który przypisywałby wspomnianemu organowi takie kompetencje, ponieważ przepis wskazujący wyłączenie jemu takie obowiązki nie istnieje w obrocie prawnym. Precyzyjne i jednoznaczne wskazanie organu właściwego w zakresie usuwania zagrożeń powodowanych przez zwierzynę na terenach miejskich wymaga prześledzenia przepisów umieszczonych w szerszym zbiorze ustaw. Koniecznym jest jednak ponowne zwrócenie się do Ustawy Zasadniczej.

Zgodnie z art. 146 ust. 2 i 4 pkt 7) Konstytucji RP, „Do Rady Ministrów należą sprawy nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego (...). W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności: 7) zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i porządek publiczny”. Natomiast zgodnie z art. 163 Ustawy Zasadniczej „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.” Zaprezentowane przepisy nakazują zatem, w toku prowadzonych analiz zachowanie daleko idącej ostrożności w procesie dekodowania zamysłu ustawodawcy.

Wynika to chociażby z poglądów wyrażonych w literaturze przedmiotu. T. Moll wskazał, że nie wszystkie zadania publiczne mogą być przekazywane do realizacji samorządowi terytorialnemu. W jego opinii poza zasięgiem korporacji samorządowych są sprawy mające znaczenie dla państwa jako całości[22]. Do takich dziedzin może zaliczać się dbałość o gospodarkę łowiecką, której częścią jest fauna wolno żyjąca, co oznacza, że swobodne i rozszerzające interpretowanie kompetencji wójta/burmistrza/prezydenta miasta w zakresie odłowu, lub wręcz zabijania, zwierzyny, w imię realizacji zadania związanego z usuwaniem zagrożeń, może stać w sprzeczności ze sposobem realizacji zadań z zakresu łowiectwa.[23] W tym kontekście warto przywołać pogląd J. Zimmermanna, który stwierdził, że: „Istnieją jednak dziedziny administracji publicznej, których pełne lub niemal pełne scentralizowanie jest niezbędne z uwagi na specyfikę materii, którą się zajmują. Należy do nich niewątpliwie administracja wojska, administracja policji oraz administracja dziedzin o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa.”[24] Z kolei L. Zacharko wskazała, że Rada Ministrów stanowi podstawowy ośrodek rządzenia państwem w sensie politycznym, tj. kierowania jego rozwojem, przesądzania o wytyczaniu kierunków rozwiązywania spraw publicznych, kształtowania ramowych rozstrzygnięć we wszystkich dziedzinach. Ponadto Rada Ministrów powinna podejmować kroki zmierzające do zabezpieczenia realizacji zadań Rzeczypospolitej – zarówno wyraźnie ujmowanych konstytucyjnie, jak i wynikających z samej istoty państwowości.[25] Przytoczone poglądy, w powiązaniu z przepisami art. 146 Konstytucji RP wskazują, że zadania z zakresu wewnętrznego bezpieczeństwa i porządku publicznego zostały zarezerwowane dla organów administracji rządowej, a jeśli wójt/burmistrz/prezydent miasta może podejmować działania w tej sferze to jedynie na podstawie konkretnie, wprost przyznanych mu kompetencji. Rozszerzająca wykładnia art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym stanowi zatem przekroczenie tych wyznaczników zasady legalizmu, które odnoszą się do nakazu działania zgodnie z prawem, co oznacza, że czynności podejmowane przez organy władzy publicznej muszą opierać się na przyznanej im kompetencji, rzetelnego działania w granicach prawa, a więc bez arbitralności w postępowaniu, czy ścisłego przestrzegania „lity prawa”. Jest to zarazem przekroczenie granicy praworządności, o której mowa była we wcześniejszej części niniejszego artykułu.

[22] T. Moll, Zadania samorządu terytorialnego a zadania terenowej administracji rządowej, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, 7-8, s.131.

[23] W myśl art. 1 ustawy z dnia 13 października 1995r. Prawo łowieckie „Łowiectwo, jako element ochrony środowiska przyrodniczego, w rozumieniu ustawy oznacza ochronę zwierząt łownych (zwierzyny) i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej.”

[24] J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 223.

[25] L. Zacharko [w:] Organizacja prawna administracji publicznej, red. L. Zacharko, Katowice 2013, s. 105-106.

Konkludując tę część opracowania, należy wskazać, że ogólną zasadą funkcjonowania systemu prawnego jest poruszanie się pomiędzy dwoma biegunami – z jednej strony jest to nieprzekraczanie ustawowych uprawnień, z drugiej niedopuszczanie do sytuacji, w której wójt/burmistrz/prezydent miasta mógłby zaniechać wykonania zadania, które jest obligatoryjne. Efektywne poruszanie się pomiędzy wskazanymi ogranicznikami oznacza właściwą interpretację przepisów, w których nałożono określone obowiązki na wójta/burmistrza/prezydenta miasta. W ten sposób możliwe jest stworzenie swoistej mapy, dzięki której niemalże samoczynnie dokona się całościowy podział kompetencji i uprawnień w toku danego zadania pomiędzy różne podmioty. Automatycznie wyłoni się również ogólny zamysł ustawodawcy w odniesieniu do działania całego mechanizmu danego zadania – w tym wypadku zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego polegającego na usuwaniu zagrożeń powodowanych przez zwierzęta wolno żyjące w przestrzeni miejskiej.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny w świetle ustawy o Policji

Uwzględniając brzmienie art. 146 Konstytucji RP, jak również argumentację obecną w literaturze przedmiotu koniecznym jest odnalezienie podmiotu właściwego w zakresie zapewnienia wewnętrznego bezpieczeństwa i porządku publicznego, którego elementem jest postępowanie ze zwierzyną wkraczającą na tereny zurbanizowane, w zbiorze podmiotów administracji zespolonej lub niezespolonej.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji „Tworzy się Policję jako umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego”. Koniecznym jest wskazanie sposobu doprecyzowania zacytowanego zadania. W myśl art. 2 pkt 1): „Do podstawowych zadań Policji należą: 1) ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi atakami naruszającymi te dobra;”. Zauważyć należy, że katalog zadań Policji jest otwarty poprzez wykorzystany zwrot „podstawowe zadania”, co oznacza, że nie jedyne. Wzmocnieniem wskazanego poglądu jest art. 3 omawianej ustawy zgodnie, z którym: „Wojewoda, wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta sprawujący władzę administracji ogólnej oraz organy gminy, powiatu i samorządu województwa wykonują zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach.”

Zaprezentowane przepisy, wraz z przytoczoną wcześniej interpretacją art. 7 Konstytucji RP, a także sposobem prowadzenia właściwej wykładni przepisów prawa wskazanej przez zacytowanych wcześniej sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego prowadzą do wniosku, że wprowadzenie art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym może sprawiać wrażenie dostatecznej przesłanki do podejmowania działań przez wójtów/burmistrzów/prezydentów miast w zakresie reagowania na zagrożenia bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na terenie gmin, ale tak nie jest. Wykładnia językowa jest tutaj bowiem nie tylko niedostateczną, ale wręcz mylącą. Dopiero jej wzbogacenie o wykładnię systemową i funkcjonalną pozwala na całościowe wyeksponowanie podziału kompetencyjnego w zakresie realizacji omawianego zadania.

W procesie reformy administracyjnej w Polsce wprowadzenie przeprowadzono proces decentralizacji, ale nie był on całkowity. Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego pozostało w kompetencji organów administracji rządowej, natomiast precyzyjnie wyodrębnione jej elementy przekazano do realizacji w formie fakultatywnej lub obowiązkowej, w zależności od zadania, jednostkom samorządu terytorialnego. Wyjaśnieniem optyki przyjętej przez ustawodawcę jest przywołany wcześniej pogląd J. Zimmermanna, z którego można wyprowadzić wniosek, że autorzy Konstytucji RP mogli przyjąć, że bezpieczeństwo stanowi jedną z pierwszorzędnych potrzeb człowieka i w związku z tym powinno być zapewnione na takim samym poziomie w całym państwie będąc zarazem wyłączonym spod uwarunkowań ekonomicznych i politycznych panujących w danej gminie.

Takie uzasadnienie jest zgodne z teorią A. Masłowa, w myśl której potrzeba bezpieczeństwa jest jedną z pierwszorzędnych potrzeb ludzkich. Wskazuje ona, że każdy podmiot musi doświadczać poczucia bezpieczeństwa, aby móc realizować inne potrzeby. Innymi słowy, umożliwienie nieskrępowanego rozwoju społeczeństwa jest możliwe dzięki zapewnieniu realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego w sposób zunifikowany w skali ogólnokrajowej za pomocą organów, które nie będą podlegały bezpośredniemu władztwu na najniższym szczeblu administracyjnym. Wskazany pogląd jest warty uwzględnienia, ponieważ wiąże się ze specyfiką omawianego zadania, która jest powiązana np. z możliwością użycia środków przymusu bezpośredniego wobec ludzi i zwierząt. Zadanie posiadające tak duży ciężar gatunkowy powinno zatem spoczywać w rękach podmiotów wyspecjalizowanych, które będą korzystały z przyznaných im uprawnień w tym zakresie w sposób racjonalny i zgodny ze ściśle wypracowanymi procedurami. W tym zakresie organy administracji ogólnej, jak określono wojewodę, wójta/burmistrza/prezydenta miasta oraz starostę w ramach art. 3 ustawy z dnia 8 kwietnia 1990 r. o Policji, takim podmiotami nie są.

Zastosowanie broni palnej i środków przymusu bezpośredniego wobec zwierzęcia wolno żyjącego w ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej

Nawiązując do wspomnianego upoważnienia dotyczącego możliwości wykorzystania środków przymusu oraz broni przez Policję zasadnym jest jego wyeksponowanie i powiązanie z możliwością usuwania zagrożeń powodowanych przez zwierzęta wolno żyjące wkraczające na tereny zurbanizowane. Ustawa o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej[26] rozróżnia pojęcia wykorzystania środka przymusu bezpośredniego[27], które definiowane jest jako zastosowanie środka przymusu bezpośredniego wobec zwierzęcia albo zastosowanie go w celu zatrzymania, zablokowania lub unieruchomienia pojazdu lub pokonania przeszkody, wykorzystania broni palnej[28], poprzez które należy rozumieć oddanie strzału z zastosowaniem amunicji penetracyjnej w kierunku zwierzęcia, przedmiotu, lub w innym kierunku niestwarzającym zagrożenia dla osoby. Użycie broni palnej czy to środka przymusu bezpośredniego, zgodnie z ustawową definicją, zachodzi wobec osoby[29]. Rozróżnienie tych pojęć jest istotne dla wskazania dopuszczalnego sposobu działania wobec zwierzęcia wolno żyjącego.

Art. 2 tejże ustawy zawiera również katalog podmiotów uprawnionych do używania lub wykorzystywania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Wśród nich, z perspektywy przedmiotowego wywodu, istotni są: funkcjonariusze Policji, strażnicy straży gminnych (miejskich) oraz strażnicy Straży Leśnej. Sytuacjami uzasadniającymi wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego, istotnymi dla niniejszego wywodu są: odparcie bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby; przeciwdziałanie czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby, przeciwdziałanie naruszeniu porządku lub bezpieczeństwa publicznego, przeciwdziałanie niszczeniu mienia[30]. W ramach środków przymusu bezpośredniego, które ustawa dopuszcza do wykorzystania wobec zwierząt, należy wskazać: siłę fizyczną w postaci technik: obrony, ataku, obezwładnienia; siatkę obezwładniającą; pałkę służbową; wodne środki obezwładniające; pociski niepenetracyjne; chemiczne środki obezwładniające w postaci: ręcznych miotaczy substancji obezwładniających, plecakowych miotaczy substancji obezwładniających, granatów łzawiących, innych urządzeń przeznaczonych do miotania środków obezwładniających, a także przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej[31].

[26] Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (t. j. Dz. U. Z 2023 r. poz. 202 z późn. zm.)

[27] Art. 4 pkt. 9 Tamże

[28] Art. 4 pkt. 10 Tamże

[29] Art. 4 pkt. 6, 7 Tamże

[30] Art. 11 Tamże

[31] Art. 12 Tamże

Decyzja o wykorzystaniu środków przymusu bezpośredniego jest podejmowana samodzielnie przez uprawnionego[32]. Broń palną można wykorzystać w przypadku konieczności podjęcia działania unieszkodliwienie zwierzęcia, którego zachowanie zagraża bezpośrednio życiu lub zdrowiu uprawnionego lub innej osoby[33].

Zastosowanie broni palnej i środków przymusu bezpośredniego wobec zwierzęcia wolno żyjącego w ustawie o ochronie zwierząt

Powyższe zagadnienie zostało również uregulowane w ustawie o ochronie zwierząt, która ustanawia generalny zakaz zabijania zwierząt oraz wyjątki od tego zakazu. Jednym z nich jest „usuwanie osobników bezpośrednio zagrażających ludziom lub innym zwierzętom, jeżeli nie jest możliwy inny sposób usunięcia zagrożenia”[34]. Wyraźnie ustawodawca zaznaczył tu konieczność zachowania proporcjonalności – usunięcie osobnika powinno być ostatecznością. Ustawodawca doprecyzowuje, że należy przy tym zachować zasady wynikające z art. 33 ustawy o ochronie zwierząt, który precyzuje sposoby uśmiercania zwierząt oraz podmioty, które mogą je przeprowadzać. Zwierzę może zostać uśmiercone wyłącznie w sposób humanitarny, przy zachowaniu minimum cierpienia fizycznego i psychicznego. Uśmiercenia dokonuje się przez podanie przez lekarza weterynarii środka usypiającego. Ustawodawca dopuszcza również zastrzelenie zwierzęcia wolno żyjącego przez osobę uprawnioną do użycia broni palnej. Ustawodawca nie nakazuje w tym przepisie korzystania z broni palnej myśliwskiej, czym przyznaje prymat życia, zdrowia i mienia ludzkiego nad życiem zwierzęcia powodującego zagrożenie. Gdy zachodzi potrzeba uśmiercenia zwierzęcia, w celu zakończenia jego cierpienia, potrzebę jego uśmiercenia stwierdza m.in. lekarz weterynarii, członek Polskiego Związku Łowieckiego, funkcjonariusz Policji czy straży gminnej[35].

Co zastanawiające, przypadków wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej, wskazanych w ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, nie należy łączyć ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego lub zasad użycia lub wykorzystania broni palnej, o których mowa w ustawie o ochronie zwierząt[36]. W tym miejscu należy zasygnalizować, że analiza celowości normy art. 3 pkt 5 ustawy o ochronie zwierząt wykracza poza ramy przedmiotowego opracowania.

[32] Art. 35 ust. 1 Tamże

[33] Art. 47 pkt. 5 Tamże

[34] Art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t. j. Dz. U. Z 2023 r. poz. 1580)

[35] Art. 33 Tamże

[36] Art. 3 pkt. 5 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (t. j. Dz. U. Z 2023r. poz. 202 z późn. zm.)

Wnioski końcowe

Zauważając obecność zwierząt wolno żyjących na terenach zurbanizowanych organy administracji publicznej zaczynają szukać rozwiązań systemowych. Wielką pokusę stanowi jednoznaczne i jednorazowe umieszczenie stanu faktycznego, polegającego przykładowo na obecności dzika (*Sus scrofa*) w centrum miasta w jednym, ściśle określonym zadaniu, należącym do jednego organu administracji publicznej, przykładowo w obowiązku zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, opisanym w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym i zamknięcie dalszego procesu analizy i poszukiwania rozwiązań w powszechnie obowiązujących źródłach prawa. Takiej pułapki nie ustrzegła się nawet Najwyższa Izba Kontroli. Skutkiem takich uproszczeń jest jednak zignorowanie powszechnie obowiązujących, precyzyjnie opisanych regulacji dotyczących np. wykorzystania broni palnej wobec zwierząt, przy jednoczesnym tworzeniu chybotliwych konstrukcji uzasadniających obciążanie takimi zadaniami samorządów gminnych. Zdaniem autora tego artykułu, każdy przypadek zwierzęta dzikiego pojawiającego się w mieście powinien zostać rozpatrzony indywidualnie. Przeciwny sposób postępowania doprowadzi do sytuacji, w którym, wyłapywanie żółwia stepowego czy jeża europejskiego, będzie wykonywane w ramach zadania, jakżeby inaczej, zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Zależnie od badanego przypadku organem właściwym do rozwiązania problemu zwierzęta wolno żyjącego, bytującego w mieście, może być: samorząd terytorialny każdego z trzech szczebli, lekarz weterynarii, a w sytuacjach zagrożenia życia lub zdrowia człowieka: Policja, straż gminna (miejska) oraz inne podmioty posiadające broń palną.

Przesadne uproszczenie w kwalifikowaniu tych zadań rodzi później kolejne pytania przy wydatkowaniu środków publicznych. NIK w swojej informacji wskazała, że w kontrolowanych miastach i gminach, organy wykonawcze wydatkowały środki na zwierzęta dzikie, jednocześnie podkreślając brak podstawy prawnej lub jej niejednoznaczność. Informacja NIK nie wskazywała jednak ile, w wyniku informacji zebranych podczas kontroli, zostało wszczętych postępowań o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W tym miejscu należy jedynie wskazać, że wykształciła się już linia orzecznicza, zgodnie z którą, sfinansowania wykonania decyzji dotyczącej odstrzału redukcyjnego zwierząt łownych stanowi zadania wojewody^[37].

[37] Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2020 r. sygn. akt II OW 90/20

Bibliografia

- Dolnicki B. *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza porównawcza*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015.
- Moll T., *Zadania samorządu terytorialnego a zadania terenowej administracji rządowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012/7-8.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Zacharko L. [w:] *Organizacja prawna administracji publicznej*, red. L. Zacharko, Katowice 2013.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 z późn. zm.)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych (t. j. Dz. U. Z 2023 r. poz. 2454)
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t. j. Dz. U. Z 2023 r. poz. 1580)
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 171 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j. Dz. U. Z 2022 r. poz. 1526 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. j. Dz. U. Z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 202 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1082)

Wykaz cytowanego orzecznictwa

- Postanowienie NSA z dnia 20.11.2020 r. sygn. akt II OW 90/20
- Postanowienie NSA z dnia 9.04.2009 r., sygn. akt II FSK 1885/07;
- Postanowienie SN z dnia 26.04.2007 r., sygn. akt I KZP 6/07,
- Uchwała NSA z dnia 14.03.2011 r. sygn. akt II FPS 8/10
- Uchwała TK z 27.09.1994 r., W.10/93, OTK 1994/II
- Wyrok NSA z dnia 19.11.2008 r., sygn. akt II FSK 976/08,
- Wyrok NSA z dnia 2.02.2010 r., sygn. akt II FSK 1319/08,
- Wyrok NSA z dnia 2.03.2010 r., sygn. akt II FSK 1553/08
- Wyrok NSA z dnia 12.02.2010 r. sygn. akt II OSK 1657/09
- Wyrok WSA w Warszawie z 14.04.2010 r., V SA/WA 22/10

Pozostałe

- www.nik.gov.pl/aktualnosci/dziki-zwierzeta-na-terenie-miast.html (dostęp: 20.11.2023 r.).
- www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/302179994-Zasada-legalizmu-a-zasada-praworzadnosci-w-sadowym-wymiarze-sprawiedliwosci.html (dostęp: 20.11.2023 r.).
- www.Sozosfera.pl/prawo/redukacja-dzikich-zwierzat-w-miastach (dostęp: 20.11.2023 r.).

O AUTORZE

dr Tomasz Wierzbica od 2008 r. jest pracownikiem samorządowym od 2008r. Pracował w Starostwie Powiatowym w Mikołowie oraz Urzędzie Miejskim w Zabrze zajmując się zagadnieniami związanymi z obronnością i zarządzaniem kryzysowym. Od 2012r. jest zatrudniony w Urzędzie Miejskim w Mikołowie, gdzie od ponad dziewięciu lat pełni funkcję Kierownika Biura Zarządzania Bezpieczeństwem. W 2017 r. uzyskał stopień doktora nauk o polityce w zakresie komunikowania politycznego. Jego przedmiotem badań była ekonomizacja procesów politycznych oraz wpływ komunikowania politycznego na strukturę organizacyjną partii politycznych.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

Warszawa, marzec 2024

www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa