



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 25 kwietnia 2023 r.

Poz. 1876

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4131.59.2023 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 21 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLVI/92/2023 Rady Gminy Gowarczów z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia: „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gowarczów w 2023 roku”, w części dotyczącej: § 6 oraz § 10 ust. 1 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 marca 2023 r. Rada Gminy Gowarczów podjęła uchwałę Nr XLVI/92/2023 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gowarczów w 2023 roku”. Uchwała ta w dniu 23 marca 2023 r. została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu, który pismem z dnia 13 kwietnia 2023 r. zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w tej sprawie oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. W odpowiedzi na pismo Przewodniczący Rady Gminy udzielił informacji, iż w ocenie Rady Gminy uchwała jest zgodna z przepisami prawa. Jako podstawę prawną podjętej uchwały Rada Gminy wskazała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40), przepisy art. 11a w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r., poz. 572) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie są upoważnione do ustanawiania aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze działania tych organów, zaś z zasady praworządności zawartej w art. 7 Konstytucji RP wynika obowiązek działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji materia regulowana przez akty normatywne wydane przez takie organy powinna mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. W orzecznictwie sądowo administracyjnym przyjmuje się, że przekroczenie upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności podjętego aktu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 166/18), stosownie bowiem do treści art. 91 ust. 1 zdanie 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 122) stanowi, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje w szczególności: 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. Analizując całość art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt stwierdzić należy, iż przepisy te wskazują tak elementy obligatoryjne, jakie ma zawierać ten program jak i elementy fakultatywne, a także pozostawiono prawodawcy lokalnemu możliwość regulacji w tym akcie prawnym innych niż wymienione w art. 11 ust. 2 ustawy - aspektów, związanych z opieką nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności. Mianowicie art. 11 ust. 2 stanowi, iż, "program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje w szczególności:". Ten rodzaj zapisu mówi, iż poza katalogiem wymienianym w przepisie, przedmiotem regulacji zawartych w uchwale, mogą być także inne aspekty, ale nie aspekty dowolne. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, tego że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem prawa miejscowego - źródłem prawa. Kwestię zakresu unormowań w tym akcie nie mogą mieć charakteru dowolnego, ale muszą wynikać z uprawnień nadanych prawodawcy lokalnemu jak np. uprawnień do działań w zakresie edukacji mieszkańców w zakresie opieki nad zwierzętami (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 20 marca 2018 r., II SA/OI 116/18).

W § 6 załącznika do badanej uchwały ustanowiono procedurę postępowania ze zwierzętami bezdomnymi w sytuacji pogryzienia przez nie człowieka. Wskazano sposób działania w przypadku pogryzienia człowieka lub innego rodzaju kontaktu, np. ze śliną czy krwią zwierzęcia jednocześnie nakładając szereg obowiązków w tym zakresie na bliżej nieokreślone podmioty. Między innymi zobowiązano do natychmiastowego powiadomienia Powiatowego Lekarza Weterynarii w Końskich o zdarzeniu, odłowienia bezpańskiego zwierzęcia oraz procedur związanych z poddaniem go badaniom w celu ewentualnego wykrycia wścieklizny. Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy ustanawiając § 6 przekroczyła upoważnienie ustawowe do wydania aktu prawa miejscowego, rozszerzając jego zakres na regulacje dotyczące sytuacji związanych z pogryzieniem człowieka przez bezdomne zwierzę. Należy podkreślić, że program przede wszystkim konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zwierząt. Program nie może natomiast zawierać nakazów skierowanych do poszkodowanych w wyniku pogryzienia przez bezdomne zwierzę (zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 28 grudnia 2022 r. II SA/Ke 616/22). Ponadto omawiane zapisy zostały sformułowane w sposób nieczytelny, część z nich nie ma charakteru normatywnego, lecz stanowią zalecenia, co uniemożliwia osiągnięcie funkcji, dla jakiej program jest stanowiony. Treść § 6 wykracza poza delegację ustawową art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2022 r. poz. 572) oraz stanowi nieuprawnione powtórzenie i modyfikację przepisów Rozporządzenia Ministra Rozwoju Wsi i Rolnictwa w sprawie zwalczania wścieklizny z dnia 7 stycznia 2005 r. (Dz. U. Nr 13, poz. 103).

W § 10 załącznika do uchwały, Rada Gminy regulując kwestię dotyczącą podmiotu zapewniającego miejsce dla zwierząt gospodarskich, w sposób nieuprawniony ograniczyła katalog tych zwierząt wyłącznie do bezdomnych. Tymczasem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi obejmować ma swoim zakresem wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich - bez wprowadzania w tym przedmiocie jakichkolwiek warunków, czy też ograniczeń. Przepis art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt obowiązuje organ uchwałodawczy gminy do wskazania gospodarstwa rolnego w celu „zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich”. Przy takim sformułowaniu ustawowym nie może być mowy, aby wolą ustawodawcy było zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym jedynie bezdomnym zwierzętom gospodarskim. Należy bowiem zauważyć, że ustawodawca posługuje się pojęciem „zwierząt gospodarskich”, nie wprowadzając dla nich żadnych dodatkowych ograniczeń. Chodzi zatem o każde zwierzęta gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymagają umieszczenia w gospodarstwie rolnym z powodu szeregu różnych przyczyn. Zatem będą to zwierzęta, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, ale również zwierzęta gospodarskie odebrane dotychczasowemu właścicielowi na mocy odrębnych przepisów.

Unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia, co oznacza, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy

upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu normatywnego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy określa art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią naruszenia prawa mieszczące się w kategorii rażących naruszeń, do których należą także podjęcie uchwały sprzecznej z obowiązującymi przepisami, przy czym chodzi o istotne naruszenia prawa, co ma miejsce w tej sprawie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Zbigniew Koniusz