



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 20 kwietnia 2023 r.

Poz. 2267

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.80 .2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 19 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 2 ust. 3-7, § 6 ust. 4 oraz § 7 ust. 6 w zakresie słów „zwierzęta dzikie (..)” załącznika do uchwały Nr L/356/2023 Rady Gminy w Grodzisku Dolnym z dnia 14 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Grodzisko Dolne w 2023 roku.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Grodzisku Dolnym na sesji w dniu 14 marca 2023 r. podjęła uchwałę Nr L/356/2023 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Grodzisko Dolne w 2023 roku. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 marca 2023 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art 11 a ustawy z dnia 21 sierpnia o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2022r. poz. 572) zwana dalej „ustawą”.

W myśl art. 11a ustawy rada gminy określa w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Przepis ten stanowi upoważnienie ustawowe do podjęcia przez radę gminy uchwały określającej wspomniany wyżej program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program ten ma za zadanie wypełnienie obowiązku ustawowego nałożonego na gminę, będącego jej zadaniem własnym, a polegającego na zapobieganiu bezdomności zwierząt i zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie (art. 11 ust. 1 ustawy). Kryteria, jakim powinna odpowiadać uchwała rady gminy w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt określa przepis art. 11a ust. 2 ustawy, stanowiąc, że :

„ (...) 2. Program o którym mowa w ust. 1 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) 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.

3. Program o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie.

3a. Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają.

4. Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3 – 6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt.

5. Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.”.

Z powyższego wynika zatem, że obowiązkowe elementy programu zostały określone w art. 11 a ust. 2 pkt 1-8 i ust. 5 ustawy, fakultatywne natomiast w art. 11 a ust. 3 i 3a ustawy. Obligatoryjne elementy programu, o których mowa w ust. 2 pkt 3 - 6 mogą zostać powierzone podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt.

Wskazać należy, iż uchwała rady gminy- program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt – jest aktem prawa miejscowego. Akt ten ma różnicowany charakter normatywny, gdyż zawiera normy o mieszanym abstrakcyjno – konkretnym charakterze. Z jednej strony tego typu uchwała musi być zaliczona – jako „program”, do aktów planowania, co oznacza, że jej charakter jako aktu powszechnie obowiązującego może być dyskusyjny. Program bowiem konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zwierząt. Jego treść stanowią normy planistyczne, normy – prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Do istotnych cech programu trzeba, więc zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno – konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno – abstrakcyjnym (m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 2016 r., sygn. Akt II OSK 3051/15).

Rada Gminy podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt stanowiącej akt prawa miejscowego, nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy. Jest ona zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być zostać dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie tego obowiązku musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt. Jednocześnie rada gminy przy przestrzeganiu zakresu udzielonego upoważnienia ustawowego nie może tego upoważnienia przekraczać. Niedopuszczalne jest regulowanie uchwałą kwestii objętych normami o charakterze powszechnie obowiązującym. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na przetwarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Modyfikowanie regulacji ustawowych przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Tak zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa – tak m.in. wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2010 r, sygn. akt II OSK 1966/09.

Wskazany powyżej zakaz modyfikowania przepisów aktów hierarchicznie wyższych odnosi się także do dokonywania zmian definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych. Zgodnie bowiem z § 149 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2026 r. poz.283) w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

W świetle powyższego, za wadliwe należy uznać uregulowanie zawarte w § 2 pkt 3-7 załącznika do uchwały, stanowiącego przedmiotowy program, w którym Rada Gminy Grodzisko Dolne określiła definicję miejsca czasowego przetrzymywania zwierząt, kotów wolno żyjących, zwierząt bezdomnych, zwierząt dzikich oraz zwierząt domowych. Takie postanowienia nie znajdują podstawy prawnej w umocowaniu rady gminy do takiego zakresu stanowienia. Delegacja ustawowa upoważnia radę jedynie do określenia zasad i sposobów postępowania ze zwierzętami bezdomnymi oraz ich ochrony w zakresie wymaganym w art. 11 a ust. 2 ustawy. W ramach przyznanej delegacji rada nie posiada uprawnień do ustanawiania dla siebie nowego upoważnienia, jakim jest modyfikowanie czy też kreowanie nowych pojęć i definicji na potrzeby stosowania danej uchwały. Aby rada gminy mogła dokonywać ww „zabiegów prawotwórczych” musiałoby istnieć precyzyjnie określone upoważnienie ustawowe w takim zakresie. W omawianym przypadku ww delegacja ustawowa nie została dla rady gminy ustanowiona. Definicja miejsca czasowego przetrzymywania zwierząt oraz kotów wolnożyjących stanowi przejaw tworzenia nowego normatywnego pojęcia. Z kolei zawarcie w wskazanym przepisie załącznika do uchwały definicji zwierząt dzikich, zwierząt domowych oraz zwierząt bezdomnych stanowi powtórzenie definicji tych pojęć z art. 4 ustawy.

Zawarcie ww definicji w gminnym programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności w sposób istotny narusza art. 11 a ust. 2 ustawy.

Następnie rada gminy w § 7 programu traktującego o odławianiu bezdomnych zwierząt w ustępie 6 przekroczyła delegację ustawową wynikającą z art. 11 a ust.2. To nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej polega na rozszerzeniu zakresu przedmiotowego, w stosunku do którego następuje odławianie bezdomnych zwierząt a mianowicie czynnościom odławiania oprócz zwierząt bezdomnych objęte są także zwierzęta dzikie. Stanowi to przejaw modyfikacji definicji ustalających znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej jaką jest w tym przypadku ustawa o ochronie zwierząt. W świetle przepisu definicyjnego art. 4 pkt 16 ustawy, 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. W kontekście ww definicji, w orzecznictwie uznaje się także za zwierzę bezdomne zwierzę posiadające właściciela ale nie jest możliwe jego zidentyfikowanie. Obowiązek gminy opieki nad zwierzętami dotyczy, zatem także odławiania zwierząt z udziałem takiego zwierzęcia. Natomiast z definicji zwierzęcia dzikiego określonej w art. 4 pkt 21 ustawy wynika, iż zwierzęciem wolno żyjącym (dzikiem) jest zwierzę nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. Z istoty treści obu ww definicji wynika zatem, iż nie jest prawnie dopuszczalne objęcie odławianiem zwierząt wolno żyjących w ramach uchwalania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania ich bezdomności. Zwierzę dzikie, wolno żyjące nie może być utożsamiane ze zwierzęciem bezdomnym. Taki „zabieg” prowadzi do nieuprawnionego nadania powyższym definicjom nowego znaczenia które zostało już wcześniej ustalone w przepisach ustawy upoważniającej.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na fakt, iż przepis art. 11 ust. 2 pkt 3 o treści: „odławianie zwierząt bezdomnych” należy interpretować także w drodze wykładni celowościowej i funkcjonalnej z uwagi na cel jakiego ma służyć regulacja całego art. 11 a oraz art. 11 ustawy oraz funkcje jakie mają spełnić te przepisy którymi jest wspomniana wcześniej realizacja przez gminę zadań własnych w postaci zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania. W związku z czym, objęcie zakresem odławiania poza zwierzętami bezdomnymi także zwierząt dzikich stanowi istotne naruszenie art. 11 a ust. 2 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje także, iż regulacja § 6 ust. 4 programu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 11 a ust. 2 ustawy, gdyż nałożony został na osoby deklarujące chęć objęcia funkcji opiekuna społecznego dla kotów wolnożyjących obowiązek złożenia pisemnej deklaracji. Rada w zakresie przekazanej jej materii do stanowienia, nie posiada uprawnień do regulowania praw i obowiązków podmiotów trzecich w ramach świadczonego przez nich wolontariatu w aspekcie opieki nad kotami wolnożyjącymi. Powyższe stanowi przejaw ingerencji rady gminy w kompetencje organu wykonawczego realizującego przedmiotowy program opieki nad zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt.

Ponadto zauważa się, iż w § 15 programu została wskazana ogólna kwota 20 000 zł na realizację celów przedmiotowego programu bez jej uszczegółowienia na konkretne sposoby realizacji programu (zostało określone jedynie, że kwota ta obejmuje usługi weterynaryjne, wyłapywanie zwierząt, leczenie, dokarmianie i utrzymanie zwierząt w gospodarstwie i schronisku). Jak podnosi orzecznictwo, w tym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 16 listopada 2022 r. sygn. akt II SA/ Rz 754/22 „przez

określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. (..) Stopień określania szczegółowości kwot przeznaczonych na poszczególne zadania zależy również od wysokości kwot przeznaczonych na ten cel.” W kontekście powyższego, pomimo przeznaczenia na realizację programu stosunkowo niewielkiej kwoty i brak tym samym ryzyka nadmiernej swobody w dysponowaniu środkami pieniężnymi przeznaczonymi na ten cel, wskazane jest, aby gmina przy wskazywaniu wysokości puli środków pieniężnych przeznaczonych na realizację programu określała sposoby wydatkowania tych środków w taki sposób, aby nie zachodziły wątpliwości co do tego, że cele programu zostaną spełnione.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że zakwestionowana uchwała, w sposób istotny narusza podane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

W związku z powyższym, należało rozstrzygnąć jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru