



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 27 kwietnia 2023 r.

Poz. 2444

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.88 .2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 27 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 pkt 6-8 oraz pkt 10 załącznika do uchwały Nr XL/302/2023 Rady Gminy Kuryłówka z dnia 24 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kuryłówka w 2023 r.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Kuryłówka na sesji w dniu 24 marca 2023 r. podjęła uchwałę Nr XL/302/2023 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kuryłówka w 2023 r. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 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, fakultatywne natomiast w art. 11 a ust. 3 i 3a. 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 zróżnicowany 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 6-8 oraz pkt 10 załącznika do uchwały stanowiącego przedmiotowy program. Rada w ww przepisie zdefiniowała pojęcie gospodarstwa rolnego, zwierząt bezdomnych, zwierząt domowych oraz kotów wolno żyjących. 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 „kotów wolno żyjących” przez które należy rozumieć koty urodzone lub żyjące na wolności tj. żyjące w otoczeniu człowieka w stanie dzikim stanowi przejaw tworzenia nowego normatywnego pojęcia. Definicja zwierząt bezdomnych oraz zwierząt domowych stanowi powtórzenie definicji tych pojęć z art. 4 pkt 16 i 17 ustawy o ochronie zwierząt, natomiast definicja „gospodarstwa rolnego” stanowi modyfikację znaczenia pojęcia sformułowanego w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz.U. 2022 poz. 1364).

Zgodnie z brzmieniem art. 55³ Kodeksu Cywilnego: „ Za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowana całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”. Wskazana definicja stanowi tzw. uniwersalną definicję normatywną i w takim znaczeniu należy rozumieć pojęcie gospodarstwa rolnego poza wyjątkami wyraźnie wskazanymi przez ustawodawcę jak np. w przypadku ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 268) w której gospodarstwo rolne zostało inaczej zdefiniowane tylko i wyłącznie na potrzeby stosowania tejże ustawy.

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

Reasumując 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