



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 29 kwietnia 2024 r.

Poz. 3239

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WN-II.4131.1.6.2024

Wojewody Małopolskiego

z dnia 25 kwietnia 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdza się nieważność

Uchwały Nr LXXXIX/542/2024 Rady Miejskiej w Bukownie z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bukowno w 2024 roku. - w części (tj. w zakresie § 5 pkt 2) załącznika do wskazanej wyżej uchwały w zakresie cyt.: „Odłowienie i dostarczenie psa odbywa się na koszt właściciela (...)”

UZASADNIENIE

W dniu 2 kwietnia 2024 r. do oceny nadzorczej Wojewody Małopolskiego została przekazana uchwała Nr LXXXIX/542/2024 Rady Miejskiej w Bukownie z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bukowno w 2024 roku.

W toku wstępnej oceny nadzorczej powyższej uchwały organ nadzoru powziął wątpliwości, co do dopuszczalności zapisów § 5 pkt 2) załącznika do wskazanej wyżej uchwały (cyt.: „Odłowienie i dostarczenie psa odbywa się na koszt właściciela (...)” w związku z brzmieniem art. 11 a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.) dalej: ustawa. W ustawie nie przewidziano możliwości kształtowania wobec osób trzecich tj. właścicieli zwierząt odnalezionych zwrotu kosztów za wykonywanie przez gminę zadań wynikających z programu. W ocenie organu nadzoru brak jest przepisu upoważniającego radę gminy do obciążenia właściciela zwierzęcia jakimikolwiek kosztami wynikającymi z programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, we wskazanym powyżej zakresie pozostaje w sprzeczności z przepisami obowiązującego prawa, a w szczególności z przepisem art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024, poz. 609) dalej: ustawa o s. g. oraz art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy.

Z treści art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o s. g. wynika, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Jednocześnie zgodnie z ustawą zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin (art. 11 ust. 1) a rada gminy wypełniając

powyższy obowiązek określa corocznie w drodze uchwały program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Kwestionowana regulacja odnosi się do sytuacji, w której właściciel zwierzęcia jest już znany. W takim przypadku nie można mówić o zwierzęciu bezdomnym w rozumieniu art. 4 pkt 16 ustawy, a tym samym ewidentne staje się przekroczenie, zawartego w art. 11 a ustawy upoważnienia ustawowego.

Ponadto sprawa podana w kwestionowanej regulacji ma charakter cywilnoprawny i w braku odmiennych norm, w tym norm kompetencyjnych, a tak jest w niniejszym przypadku podlega powszechnej regulacji krajowej.

Z uwagi na powzięte wątpliwości, organ nadzoru powiadomił o nich władze Miasta Bukowno oraz wystąpił z prośbą o udzielenie wyjaśnień. (pismo Wydziału Prawnego i Nadzoru Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie z 4 kwietnia 2024 r., znak: WN-II.4130.18.15.2024).

W odpowiedzi tut. organ nadzoru otrzymał wyjaśnienia Zastępcy Burmistrza Bukowna (pismo z 9 kwietnia 2024 r., znak: ŚR.6140.3.2024) w którym wyjaśniono między innymi – cyt.: „(...) tut. Organ wskazuje, że wprawdzie ustawodawca w żadnym akcie prawnym nie odniósł się wprost do obowiązku zwrotu przez właściciela kosztów opieki nad zwierzęciem, które chwilowo zostało uznane za bezdomne, to jednak w ocenie organu – można przez analogię stosować zapisy ustawy z 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (Dz. U. z 2023 r. poz. 501 z późn. zm.).”

Stosownie do treści art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej: Konstytucja RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Jednocześnie przewidziana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga aby organy władzy publicznej działały na podstawie i w granicach prawa. Materia regulowana wydanym przez organ aktem normatywnym ma wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Konsekwencją tych regulacji w przypadku rad gmin jest unormowanie zawarte w art. 40 ust. 1 ustawy o s. g., zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Podstawą materialnoprawną podjęcia uchwały były w niniejszym przypadku przepisy zawarte w art. 11a ustawy.

Przepis ten brzmi następująco: 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) 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.

Nie ulega wątpliwości, że w takim brzmieniu przepis ten przewiduje otwarty, przykładowy katalog zadań, jakie mają zostać określone w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Jak wynika z treści art. 4 pkt 16 ustawy, zwierzęciem bezdomnym jest zwierzę domowe lub gospodarskie, które uciekło, zabłąkało się lub zostało porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia jego właściciela lub innej osoby pod której opieką trwale dotąd pozostawało. Zacytowana definicja zwierzęcia bezdomnego wprowadza warunek, iż takim zwierzęciem jest wyłącznie zwierzę w odniesieniu do którego nie ma możliwości ustalenia właściciela lub opiekuna, pod którego opieką zwierzę pozostawało. Jednocześnie stosownie do art. 11 ust. 3 ustawy, wyłapywanie bezdomnych zwierząt i rozstrzygnięcie o dalszym postępowaniu z nimi odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady

gminy. Wynika z tego, że uchwałodawca – rada gminy, na mocy art. 11 ust. 3 ustawy uprawniona jest do wydania uchwały tylko w zakresie wyłapywania i rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu ze zwierzętami bezdomnymi w rozumieniu art. 4 pkt 16 ustawy. Natomiast Rada Gminy w Bukowni uchwaliła możliwość obciążania kosztami cyt.: „odłowienia i dostarczenia” zwierzęcia ustalonego właściciela odłowionego zwierzęcia.

W sytuacji gdy istnieje możliwość ustalenia właściciela zwierzęcia, to nie zachodzi przypadek zwierzęcia bezdomnego w rozumieniu art. 4 pkt 16 ustawy. Kompetencja Rady Gminy do stanowienia aktu prawa miejscowego zawarta w art. 11 ust. 3 ustawy odnosi się tylko do kwestii wyłapywania i dalszego postępowania ze zwierzętami bezdomnymi. Kwestionowana regulacja zawarta w uchwale Rady Gminy Bukowno odnosi się do sytuacji, w której właściciel zwierzęcia jest już znany. W takim przypadku nie można mówić o zwierzęciu bezdomnym, a tym samym ewidentnym staje się przekroczenie zawartego w art. 11 ust. 3 ustawy. upoważnienia ustawowego.

Wskazać też należy, że zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy koszty realizacji programu zapobiegającego bezdomności zwierząt ponosi gmina, dlatego również z tego powodu brak jest ustawowego upoważnienia do obciążania osób będących właścicielami kosztami poniesionymi przez gminę w drodze aktu prawa miejscowego. Stanowisko takie znalazło aprobatę w orzecznictwie sądów administracyjnych, np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 839/13, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 2014 r. II SA/Wr 82/14, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 13 grudnia 2023 r. II SA/Ke 569/23).

Podobne stanowisko zostało wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2015 r. sygn. akt: II OSK 655/14 „Pogląd zaprezentowany przez sąd I instancji - w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego - jest jak najbardziej uzasadniony. Sięgając, jak to słusznie uczynił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, do treści art. 4 pkt 16 u.o.z. zaakcentować wypada, iż zwierzęciem bezdomnym jest zwierzę domowe lub gospodarskie, które uciekło, zabłąkało się lub zostało porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia jego właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawało. Nie wymaga skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych dostrzeżenie, iż zacytowana definicja zwierzęcia bezdomnego wprowadza warunek, iż takim zwierzęciem jest wyłącznie zwierzę w odniesieniu, do którego nie ma możliwości ustalenia właściciela lub opiekuna, pod którego opieką trwale dotąd owe zwierzę pozostawało. Jednocześnie stosownie do treści art. 11 ust. 3 u.o.z. w brzmieniu obowiązującym w dacie procedowania przez organ uchwałodawczy, wyłapywanie bezdomnych zwierząt i rozstrzygnięcie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy. Wynika z tego, że uchwałodawca na mocy art. 11 ust. 3 u.o.z. uprawniony był do wydania uchwały tylko w temacie wyłapywania i rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu ze zwierzętami bezdomnymi w rozumieniu art. 4 pkt 16 u.o.z. Tymczasem Rada Gminy w kontestowanym przepisie § 8 uchwały dopuściła możliwość obciążenia kosztami wyłapania, transportu oraz opieki weterynaryjnej właściciela odłowionego zwierzęcia w razie jego ustalenia. Skoro istnieje możliwość ustalenia właściciela zwierzęcia, to nie mamy do czynienia ze zwierzęciem bezdomnym w rozumieniu art. 4 pkt 16 u.o.z.”

Odnosząc się do udzielonej organowi nadzoru odpowiedzi, w której powołano się na odpowiednie przepisy ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (Dz. U. z 2023 r. poz. 501) organ nadzoru stwierdza, że w jego ocenie kwestie zwrotu kosztów za wykonywanie przez gminę zadań wynikających z programu są kwestiami o charakterze cywilistycznym podlegającym regulacjom obowiązującym na obszarze kraju (nie mających przez to przymiotu norm prawa miejscowego). Nawet jednak gdyby przyjąć, że zamieszczenie tego typu zapisów ma charakter wyłącznie informacyjny, to zakresy zapisów zawartych w art. 9 ustawy o rzeczach znalezionych i zapisów kwestionowanych w podjętej uchwale nie są tożsame. Ponadto, w ocenie organu nadzoru przywoływanie takich regulacji tylko informacyjnie w akcie prawa miejscowego nie jest poprawne.

Podsumowując: zgodnie z treścią art. 11a ust. 5 ustawy koszty realizacji programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt ponosi gmina. Program taki jest

aktem prawa miejscowego i może być przyjęty tylko w takim zakresie, jaki przewiduje ustawa. Art. 11a ustawy nie przewiduje możliwości kształtowania wobec osób trzecich obowiązku zwrotu kosztów.

Na marginesie można zauważyć, że dopóki kwestia wyłapywania, transportu i opieki nie zostanie unormowana w przepisach rangi ustawowej, dochodzenie takich należności może odbywać się na drodze postępowania cywilnego

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o s. g., uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o s. g.).

Z uwagi na powyższe organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowane zapisy uchwały w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Stosownie do przepisu 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.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego stosownie do postanowień art. 13 pkt 8a) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Małopolskiego

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru
Mirosław Chrapusta

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Bukownie,
- 2) Burmistrz Miasta Bukowno,
- 3) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie,
- 4) Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego,
- 5) aa.