



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia wtorek, 17 maja 2022 r.

Poz. 2332

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.206.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 4 maja 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XLVI/487/2022 Rady Gminy Giżycko z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Giżycko w 2022 roku” w części dotyczącej:**

- § 1 ust. 2 pkt 6,
- § 7 ust. 2 w zakresie sformułowania „lub oddawane będą na utrzymanie osobie dającej rękojmię sprawowania należytej nad nimi opieki”,
- § 7 ust. 3, ust. 5,
- § 8 zdanie drugie,
- § 9 od słów który zobowiązany jest (...) do końca jednostki redakcyjnej,
- § 11 ust. 2, ust. 3
- § 13.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Giżycko, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r., poz. 572), uchwaliła „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Giżycko w 2022 roku”, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 4 kwietnia 2022 r.

Zdaniem organu nadzoru uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia, została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa ww. przepisie ustawy, określa, w drodze uchwały, na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który 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.

Nadto program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie, a także plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają.

Powołane wyżej przepisy ustawy wskazują zagadnienia powierzone gminie do uregulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Ta część programu, o której mowa w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy, jest obligatoryjna i nie może zostać przez radę gminy pominięta. Jednocześnie należy zauważyć, że powołane wyżej przepisy ustawy, poza wskazaniem zagadnień powierzonych gminie do uregulowania w programie, określają również granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi stanowiącemu gminy. Wszelkie regulacje, co do których rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego, są sprzeczne z prawem. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta oznacza, że organ stanowiący gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Organ nie jest upoważniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1773/15).

Z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 2 ustawy, Rada Gminy Giżycko przyjęła postanowienia § 1 ust. 2 pkt 6 oraz § 13 Programu stanowiąc, iż Program obejmuje zapewnienie całodobowego transportu dzikich zwierząt poszkodowanych wskutek wypadków, kolizji drogowych lub innych zdarzeń z udziałem zwierząt dzikich na terenie Gminy Giżycko, do właściwego dla gatunku zwierzęcia ośrodka rehabilitacyjnego (§ 1 ust. 2 pkt 6). Zadanie to powierzone zostało Gminnemu Zakładowi Komunalnemu Sp. z o. o. na podstawie umowy zawartej z Gminą Giżycko (§ 13).

Nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej polega na rozszerzeniu zakresu przedmiotowego, w stosunku do którego udzielana jest pomoc weterynaryjna, a mianowicie powyższą opieką oprócz zwierząt bezdomnych objęte są także zwierzęta dzikie. Stanowi to przejaw przekroczenia uprawnień przewidzianych w art. 11a ust. 1 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z art. 4 pkt 16 ww. 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 przypadków zdarzeń drogowych z udziałem takiego zwierzęcia. Natomiast z definicji zwierzęcia dzikiego określonej w art. 4 pkt 21 ustawy wynika, iż zwierzęciem wolno żyjącym (dzikim) jest zwierzę nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. Z istoty treści obu ww. definicji wynika zatem, iż nie jest prawnie dopuszczalne objęcie pomocą weterynaryjną 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 8 o treści: "zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt" należy interpretować także w drodze wykładni celowościowej i funkcjonalnej z uwagi na cel jakiemu ma służyć regulacja całego art. 11a oraz art. 11 ustawy o ochronie zwierząt 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 tym, objęcie zakresem pomocy weterynaryjnej poza zwierzętami bezdomnymi także zwierząt dzikich stanowi istotne naruszenie ustawy.

W § 7 ust. 2 Programu Rada Gminy Giżycko postanowiła, iż „Psy uznane za bezdomne podlegają odłowieniu i umieszczeniu w schronisku dla bezdomnych zwierząt lub oddawane będą na utrzymanie osobie dającej rękojmię sprawowania należytej nad nimi opieki”.

W ocenie organu nadzoru przepis § 7 ust. 2 Programu – w zakresie, w jakim wprowadza bezwarunkową możliwość pozostawienia odłowionych psów na utrzymanie osobom dającym rękojmię należytej nad nimi opieki

– jest sprzeczny z art. 11 ust. 3 ustawy. Ustawodawca w powołanym przepisie zabronił bowiem odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt.

W § 7 ust. 3 Programu, Rada Gminy Giżycko postanowiła, iż „Psy, które w chwili przeprowadzenia odłowienia zostały uznane za bezdomne (...), będą zwracane ujawnionym później właścicielom, po uiszczeniu poniesionych kosztów ich utrzymania, tj. kosztów odłowienia, transportu, pobytu zwierzęcia w schronisku”.

W ocenie organu nadzoru kwestia zwrotu wydatków związanych z pobytem zwierząt odbieranych ze schroniska wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego.

Z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt wynika, że zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin, a zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy koszty realizacji programu ponosi gmina. Kwestionowana regulacja została więc podjęta nie tylko bez podstawy prawnej, ale wbrew jednoznaczному brzmieniu art. 11a ust. 5 ustawy. Nadto wskazać należy, iż w ustawie o ochronie zwierząt nie przewidziano możliwości przerwania albo zwrotu w trybie administracyjnym kosztów, o których mowa w § 7 ust. 3 Programu ani w całości, ani w części na właściciela zwierzęcia uznanego za bezdomne. W ocenie organu nadzoru powyższe nie oznaczają, że gmina nie może dochodzić od właściciela zwrotu świadczenia (dochodzenie takich należności może odbywać się jednak na drodze postępowania cywilnego), natomiast właściwą podstawą do rozstrzygania o kosztach wyłapania i umieszczenia w schronisku zwierzęcia, które zostało pozostawione bez należytej opieki nie może być akt prawa miejscowego, ponieważ może on być wydany wyłącznie w takim zakresie, jaki przewiduje ustawa. W ustawie brak jest zaś stosownej regulacji umożliwiającej gminie przyjęcie w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt jakichkolwiek zasad związanych ze zwrotem kosztów, które gmina poniosła w związku z realizacją programu. Natomiast w przypadku, w którym właściciel zwierzęcia jest znany (ustalony) i możliwe jest obciążenie go kosztami poniesionymi przez gminę związanymi z odłowieniem i opieką zwierzęcia, wówczas nie można mówić o zwierzęciu bezdomnym w rozumieniu ustawy (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 21 września 2017 r. sygn. akt II SA/Ke 484/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 28 września 2017 r. sygn. akt II SA/Ke 505/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 10 kwietnia 2019 r. sygn. akt II SA/Ke 44/19).

Rada Gminy Giżycko przekroczyła zakres przyznanego jej upoważnienia również postanowieniem § 7 ust. 5 Programu, zgodnie z którym „Wyłapywanie zwierząt należy prowadzić z użyciem sprzętu niestwarzającego zagrożenia dla ich zdrowia i życia, w razie zaistnienia potrzeby z zapewnieniem pomocy weterynaryjnej. Przewóz zwierząt do schroniska należy dokonywać środkiem transportu dopuszczonym do użycia zgodnie z ustawą o ochronie zwierząt”.

Należy zauważyć, że powyższe zalecenia zostały już uregulowane w art. 5 ustawy, zgodnie z którym każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania oraz w § 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r. poz. 753), zgodnie z którym używane przy wyłapywaniu zwierząt bezdomnych urządzenia i środki nie mogą stwarzać zagrożenia dla ich życia i zdrowia ani zadawać im cierpienia. Ponowne regulowanie w akcie prawa miejscowego powyższych zasad jest niedopuszczalne. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt prawa miejscowego jest skierowany. Niedopuszczalne jest zatem powtarzanie, jak i modyfikowanie norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Stosownie do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu. Ponowne bowiem uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy szczególnej. W tej kwestii wielokrotnie wypowiadał się Naczelny Sąd Administracyjny, również w wyroku z dnia 14 października 1999 r. o sygn. akt, CBOS), gdzie wskazał, iż: uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna.

W § 8 zdanie drugie Programu, Rada Gminy Giżycko postanowiła, że „w indywidualnych przypadkach Wójt Gminy Giżycko, w ramach porozumienia z właścicielem innego gospodarstwa, może wskazać odrębne gospodarstwo rolne na terenie Gminy zdolne zapewnić właściwą opiekę zwierzętom gospodarskim”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe przepisy wykraczają poza upoważnienie wynikające z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt, bowiem organ stanowiący gminy jest zobligowany do wskazania w programie konkretnego gospodarstwa dla zwierząt gospodarskich.

Nadto, w treści ww. regulacji Rada Gminy Giżycko bezpodstawnie przekazała organowi wykonawczemu kompetencje do wypełnienia delegacji z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy.

Poza upoważnienie wynikające z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy wykraczają również postanowienia § 9, w zakresie w jakim nakładają na Gabinet Weterynaryjny zapewniający całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt obowiązki: wyjazdów do wypadków (...) oraz zapewnienia wykonywania niezbędnych zabiegów w celu ratowania życia zwierząt przez osoby o wymaganych przepisami prawa kwalifikacjach. W ww. postanowieniach Rada Gminy Giżycko uregulowała materię, która powinna zostać unormowana w treści umowy poprzez strony tej umowy. Zatem Rada Gminy Giżycko stanowiąc w ww. zakresie bezpodstawnie wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego gminy.

W § 11 Programu Rada Gminy postanowiła, że „Zwierzę usypiane musi być traktowane do ostatniej chwili życia łagodnie i przyjaźnie, należy zaoszczędzić mu trwogi i dodatkowych udręczeń (ust. 2) oraz, że „Zwłoki usypionych zwierząt muszą być odpowiednio zabezpieczone do czasu zabrania ich przez odpowiednie służby (ust. 3).

Omawiana regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia wskazanego w art. 11a ustawy, zgodnie z którym rada gminy wypełniając obowiązek dotyczący zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania, uchwała program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Elementy, które obligatoryjnie muszą zostać zawarte w programie określa art. 11a ust. 2 i 5, natomiast art. 11a ust. 3 i ustawy wskazują elementy fakultatywne, czyli takie, które uchwalony program może obejmować. Zauważyć należy, że żaden z powyższych przepisów nie uprawnia Rady do podejmowania w programie regulacji dotyczących postępowania ze zwłokami zwierząt. Organ gminy nie jest upoważniony do regulowania tego, co zostało już uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Jednocześnie należy zauważyć, że postanowienie § 11 ust. 3, w zakresie wyrazów "odpowiednio zabezpieczone", "odpowiednie służby" narusza § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z treścią tych przepisów przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Natomiast zalecenia wskazane w treści ust. 2 § 11 zostały uregulowane w art. 5 ustawy o ochronie zwierząt zgodnie z którym, każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania.

Mając powyższe na uwadze należało orzec jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki