



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 7 kwietnia 2021 r.

Poz. 1657



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.26.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 6 kwietnia 2021 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XIV/95/2021 Rady Gminy Rossosz z dnia 9 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rossosz w 2021 roku, w części obejmującej § 2 pkt 2, 3 i 4 oraz § 11 ust. 2 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/95/2021 Rady Gminy Rossosz z dnia 9 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rossosz w 2021 roku, w części obejmującej § 2 pkt 2, 3 i 4 oraz § 11 ust. 2 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIV/95/2021 została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 marca 2021 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Rossosz, działając na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r., poz. 638), przyjęła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rossosz w 2021 roku, stanowiący załącznik do uchwały.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 tej ustawy, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W art. 11a ust. 2 ustawa stanowi zaś, że 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.

Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 ustawy).

Program może obejmować również plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3a).

Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (art. 11a ust. 4).

Zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy 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.

Powyższe przepisy wyznaczają obligatoryjną (art. 11a ust. 2 i 5) oraz fakultatywną (art. 11a ust. 3 i 3a) treść programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W § 2 pkt 2, 3 i 4 Programu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały Rada Gminy zamieściła definicje pojęć „zwierzęta bezdomne”, „zwierzęta domowe” i „zwierzęta gospodarskie”.

Zgodnie z tymi postanowieniami, ilekroć w Programie jest mowa o: „*zwierzętach bezdomnych - należy przez to rozumieć zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zbląkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką dotąd pozostawały*”; „*zwierzętach domowych - należy przez to rozumieć zwierzęta tradycyjne przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza*”; „*zwierzętach gospodarskich – należy przez to rozumieć zwierzęta gospodarskie w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich*”.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia nie mieszczą się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt.

Pojęcia „zwierzęta bezdomne”, „zwierzęta domowe” i „zwierzęta gospodarskie” zostały zdefiniowane odpowiednio w art. pkt 16, pkt 17 i pkt 18 ustawy o ochronie zwierząt.

Brak upoważnienia rady do definiowania pojęć w uchwalanym Programie oznacza zarówno zakaz tworzenia w programie na jego potrzeby własnych definicji pojęć (przez co rozumieć należy przepisy ustawowe zmodyfikowane na użytek uchwały), w tym ustalania znaczenia określeń ustawowych, jaki i do powtarzania w nim definicji ustawowych.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 31 stycznia 2018 r. (sygn. akt II SA/Kr 1474/17) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, że: „*Rada Gminy (...), w zakresie w jakim powtórzyła w treści załącznika zaskarżonej uchwały tj. w § 1 pkt 1 lit. d. i lit. e zdefiniowane w art. 4 pkt 16, 17 i 18 u.o.z. pojęcia "zwierzęta bezdomne", "zwierzęta domowe" wykroczyła poza przyznaną jej kompetencję normodawczą, naruszając tym samym postanowienia art. 11a ust. 2 u.o.z. W konsekwencji, wobec powyższych ustaleń, zdaniem Sądu, treść § 1 ust.1 lit. d i lit. e załącznika zaskarżonej uchwały stanowi przejaw istotnego naruszenia prawa.*

Zgodnie z § 11 ust. 2 Programu „*w przypadku zwierząt posiadających właściciela z którym kontakt jest niemożliwy a zwierzę wymaga natychmiastowej pomocy, opiekę zapewnia również lekarz weterynarii, jednak właściciel zwierzęcia jest zobowiązany do zwrotu gminie poniesionych kosztów leczenia*”.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie zostało podjęte z przekroczeniem umocowania wynikającego z art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt.

W wyroku z dnia 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 82/14 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu trafnie wywiódł, iż *pojęcie terminu "zwierzęta bezdomne" znajdujemy w art. 4 pkt 16 u.o.z., przez który rozumie się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zbląkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Z analizy powyżej przytoczonej definicji zwierząt bezdomnych wynika, iż*

o statusie bezdomności takich zwierząt możemy mówić tylko w takim przypadku, gdy nie ma możliwości ustalenia ich dotychczasowych właścicieli lub posiadaczy, czyli jeżeli zwierzęta te są w potocznym znaczeniu "bezpąskie". Tymczasem zaskarżona (...) regulacja odnosi się do sytuacji, w której właściciel zwierzęcia jest już znany i możliwym staje się obciążenie go kosztami poniesionymi przez gminę na wylapanie, transport i opiekę weterynaryjną "złapanego" zwierzęcia. Oczywistym jest, iż w takim przypadku nie można mówić o zwierzęciu bezdomnym w rozumieniu art. 4 pkt 16 u.o.z., a tym samym ewidentne staje się przekroczenie, zawarte w art. 11 ust. 3 u.o.z., upoważnienia ustawowego. Zdaniem organu nadzoru przedstawiona wykładnia zachowuje aktualność także w obecnym stanie prawnym, na gruncie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt stanowiącym podstawę prawną do uchwalenia gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Ponadto, w wyroku z dnia 27 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 408/14, WSA we Wrocławiu podkreślił zaś, iż *koszty realizacji programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt ponosi gmina i ustawa nie przewiduje partycypacji w tych kosztach przez inne podmioty. Brak jest zatem podstawy do nakładania obowiązku ponoszenia kosztów związanych z realizacją celów programu przez inne podmioty niż Gmina.*

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/95/2021 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymuje:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Rossosz
- 2) Wójt Gminy Rossosz