



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 maja 2016 r.

Poz. 3098

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.102.2016.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 25 kwietnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 w zw. z art. 99 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

orzekam

nieważność przepisów: § 6 ust. 2 oraz § 10 ust. 2 zdanie trzecie załącznika do uchwały nr VII/40/2016 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności na terenie Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” w 2016 r. – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałę nr VII/40/2016 Zgromadzenie Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” podjęło na posiedzeniu w dniu 23 marca 2016 r.

Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) i art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.) oraz § 6 ust. 2 pkt 3 Statutu Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” (Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego z 2013 roku, poz. 4984).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 31 marca 2016 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną podjęcia ocenianej uchwały stanowi przepis art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 z późn. zm.), w myśl którego *rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 [zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie], określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.* Program taki – zgodnie z art. 11a ust. 2 tejże ustawy - *obejmuje:*

- 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 losowych z udziałem zwierząt.*

Katalog obligatoryjnych komponentów składających się na treść programu zamyka art. 11a ust. 5 ww. ustawy, zgodnie z którym: *Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.* Jedynym fakultatywnym elementem programu dopuszczonym przez ustawodawcę jest plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 ww. ustawy).

Użycie w art. 11a ust. 2 ww. ustawy zwrotu "obejmuje" oraz w ust. 5 „zawiera” oznacza, że wszystkie wskazane w delegacji ustawowej elementy programu muszą zostać w programie określone, a jednocześnie nie wolno w uchwale podejmowanej na podstawie art. 11a ww. ustawy zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść przepisu upoważniającego. Podkreślić bowiem należy, iż badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.; dalej: „Konstytucja RP”) w art. 94 przyznała organom samorządu terytorialnego kompetencję do ustanawiania - na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie - aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów. Zobligowała także organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r.; sygn. akt II OSK 2058/11).

Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego wyciągnąć również należy wniosek o zakazie zarówno powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw, jak i ich modyfikacji. Stanowisko takie potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanym wyżej wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.”

W przypadku ocenianej uchwały nadmienić należy, iż Związek Międzygminny „EKO SIÓDEMKA” przejął zadania własne gminy określone w art. 11 i 11a ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie bowiem z § 6 ust. 2 pkt 3 statutu Związku Międzygminnego "EKO SIÓDEMKA" z siedzibą w Krotoszynie (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2013 r. poz. 4984) zadaniem Związku jest *przygotowywanie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt na terenie gmin uczestników Związku na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt w tym odlów bezdomnych zwierząt z terenów gmin uczestników Związku.*

Korzystając z powyższego upoważnienia ustawowego i statutowego Zgromadzenie Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” przedmiotową uchwałą nr VII/40/2016 przyjęło Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności na terenie Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” na 2016 rok.

W myśl § 6 ust. 2 tegoż programu, który stanowi załącznik do ocenianej uchwały, *psy biegające samopas lub pozostawione bez dozoru w miejscach publicznych w stosunku, do których nie istnieje możliwość ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką dotychczas pozostawały traktowane będą, jako zwierzęta bezdomne i będą wylapywane przez uprawnionych pracowników Towarzystwa, a w przypadkach zagrożenia bezpieczeństwa również przez służby porządkowe i umieszczane w Schronisku.*

W ocenie organu nadzoru przepis § 6 ust. 2 załącznika do uchwały Zgromadzenie Związku podjęło z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt.

Z przepisów art. 11 ust. 1 i 3 oraz art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt wyraźnie wynika, iż zadanie własne gminy polegające na wyłapywaniu (odławianiu) zwierząt dotyczy jedynie zwierząt bezdomnych, przy czym ustawodawca wprowadza definicję legalną pojęcia „zwierzęta bezdomne”. Zgodnie z art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt, *ilekroć w ustawie jest mowa o „zwierzętach bezdomnych” - rozumie się przez 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*. Powtórzenie tej definicji odnajdziemy również w § 1 rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. Nr 116, poz. 753).

Zgromadzenie Związku, określając w kwestionowanym przepisie przypadki, kiedy psy będą traktowane „jako zwierzęta bezdomne” i jako takie będą podlegać wyłapywaniu, nie tylko wykroczyło poza zakres spraw, które mogą zostać uregulowane w przedmiotowym programie, ale również zmodyfikowało bez wyraźnej podstawy prawnej legalną definicję „bezdomych zwierząt” (psów) zamieszczoną w art. 4 pkt 16 tejże ustawy. Stwierdzić zatem należy, iż regulacja § 6 ust. 2 załącznika do uchwały została wydana przez Zgromadzenie Związku z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej zawartej w art. 11a ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 2 pkt 3 i art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt, co jednocześnie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego wynikającej z art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z kolei w § 10 ust. 2 załącznika do uchwały Zgromadzenie Związku postanowiło, iż: *W Schronisku obowiązuje 14 dniowy okres kwarantanny nowo przyjętych psów. Celem kwarantanny jest ocena stanu zdrowia i zachowania psa jak i czas dany właścicielowi na zgłoszenie się po zwierzę. Po 14 dniach zwierzę przechodzi na własność Schroniska, które może nim swobodnie dysponować przekazując do adopcji nowemu właścicielowi*.

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis w zakresie zdania trzeciego również wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2-5 ustawy o ochronie zwierząt. Norma kompetencyjna wynikająca z tych przepisów nie daje podstaw, w ocenie organu nadzoru, do regulowania w przedmiotowym programie kwestii własności zwierząt. Nakładając na gminy zadania w zakresie bezdomnych zwierząt ustawodawca stworzył legalną definicję tego pojęcia (art. 4 pkt 16), nie przesądzając w niej jednak o stosunkach własnościowych i nie przekazując kompetencji w tym zakresie prawodawcy miejscowemu. Co więcej, w art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt stwierdza się, że *w sprawach nieuregulowanych w ustawie do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy*. W związku z tym do kwestii własności zwierząt znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380), w tym regulujące materię związaną z utratą i nabyciem własności (art. 155 i nast. Kodeksu cywilnego).

Wobec powyższego uznać należy, iż kwestionowane postanowienie § 10 ust. 2 zdanie trzecie załącznika do uchwały nie tylko wykracza poza zakres spraw, które mogą być przedmiotem uchwały podejmowanej na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, ale również w sposób bezprawny (tj. bez podstawy prawnej) wkracza w materię uregulowaną ustawowo. Regulacja taka nie spełnia wymogu praworządności i legalności aktów prawa miejscowego wynikających z art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP.

Organ nadzoru zauważa ponadto, iż oceniany program w przepisach § 5, 6 i 8 określa obowiązki w zakresie zapewnienia miejsca w schronisku, odławiania oraz obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku – jedynie w stosunku do bezdomnych psów.

Przepis art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt wymaga, aby przedmiotowy program obejmował *zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt*. Mając na względzie definicje legalne pojęć: „zwierzęta bezdomne” (art. 4 pkt 16 ww. ustawy) oraz „zwierzęta domowe” (*zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza* – art. 4 pkt 17 ww. ustawy), stwierdzić należy, iż ustawa w odniesieniu do zapewnienia miejsca w schronisku bezdomnym zwierzętom domowym nakłada na gminy szerszy obowiązek niż wynikający z zapisów § 5 załącznika do przedłożonej do oceny uchwały.

Podobna uwaga dotyczy zadań - uregulowanych odpowiednio przepisami § 6 i 8 załącznika do uchwały - polegających na odławianiu bezdomnych psów oraz obligatoryjnej sterylizacji i kastracji psów trafiających do schroniska. Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o ochronie zwierząt przedmiotowy program winien obejmować: *odławianie bezdomnych zwierząt oraz obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt*. Określone przez ustawodawcę zadania obejmują zatem nie tylko psy, ale także inne bezdomne zwierzęta domowe.

Z przytoczonego wcześniej przepisu § 6 ust. 2 pkt 3 statutu Związku Międzygminnego „EKO SIDEMKA” nie wynika, aby ustawowe zadania gmin określone w art. 11 i 11a ustawy o ochronie zwierząt odnoszące się do bezdomnych zwierząt domowych były ograniczone jedynie do psów. W ocenie organu nadzoru, Związek winien je zatem realizować w pełnym, ustalonym przez ustawodawcę zakresie.

W piśmie z dnia 19 kwietnia 2016 r. Przewodniczący Zgromadzenia Związku, składając wyjaśnienia dotyczące powyższej kwestii, zwrócił uwagę m.in. na zapisy § 4 załącznika do uchwały. Określone w nich zostały cele (ust. 1) oraz zadania (ust. 2) programu wskazujące na objęcie opieką wszystkich zwierząt bezdomnych na terenie działania Związku. Natomiast fakt, iż w dalszych przepisach (§ 5, 6 i 8) załącznika do uchwały mowa jest jedynie o bezdomnych psach wynika z praktyki realizacji programu, która pokazała, iż zwierzętami, których opieką zajmował się Związek były wyłącznie psy.

Uwzględniając powyższe wyjaśnienia, w szczególności możliwość wyinterpretowania wymaganego z prawem zakresu ocenianego programu przez pryzmat celów i zadań określonych w § 4 załącznika do uchwały, organ nadzoru uznaje, iż wskazane uchybienia w redakcji przepisów § 5, 6 i 8 programu stanowią nieistotne naruszenie powołanych wyżej przepisów ustawy o ochronie zwierząt. Omawiana materia wymaga w przyszłości bardziej precyzyjnego uregulowania – stosownie do zasady określoności przepisów prawa, wyprowadzonej z klauzuli demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie: Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann