



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 5. ust. 5 we fragmencie: „W przypadku gdy właściciel zwierzęcia, które zostało przekazane do schroniska po bezskutecznych działaniach prowadzonych w celu jego odnalezienia i nie zostało zaadoptowane przez nowego właściciela, na podstawie art. 415 oraz 455 K.c. zobowiązany jest do zwrócenia Gminie poniesionych kosztów związanych z transportem, utrzymaniem i leczeniem w schronisku dla bezdomnych zwierząt.” oraz § 10 ust. 2 załącznika do uchwały Nr 492/LXX/24 Rady Gminy Nowa Ruda z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowa Ruda w 2024 roku.

Uzasadnienie

Rada Gminy Nowa Ruda, na sesji w dniu 20 marca 2024 r., działając między innymi na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580), podjęła uchwałę 492/LXX/24 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowa Ruda w 2024 roku, zwaną dalej: uchwałą.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 21 marca 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 5 ust. 5 we fragmencie: „W przypadku gdy właściciel zwierzęcia, które zostało przekazane do schroniska po bezskutecznych działaniach prowadzonych w celu jego odnalezienia i nie zostało zaadoptowane przez nowego właściciela, na podstawie art. 415 oraz 455 K.c. zobowiązany jest do zwrócenia Gminie poniesionych kosztów związanych z transportem, utrzymaniem i leczeniem w schronisku dla bezdomnych zwierząt.” oraz § 10 ust. 2 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt rada gminy określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Rada Gminy Nowa Ruda wypełniła wyżej wskazany obowiązek podejmując uchwałę. Przy czym w § 5 ust. 5 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że „W przypadku gdy właściciel zwierzęcia, które zostało przekazane do schroniska po bezskutecznych działaniach prowadzonych w celu jego odnalezienia i nie zostało zaadoptowane przez nowego właściciela, na podstawie art. 415 oraz 455 K.c. zobowiązany jest do zwrócenia Gminie poniesionych kosztów związanych z transportem, utrzymaniem i leczeniem w schronisku dla bezdomnych zwierząt.”. Z kolei w § 10 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że właściciel zwierzęcia, które uległo wypadkowi jest zobowiązany do zwrócenia Gminie poniesionych kosztów leczenia. Tym samym Rada postanowiła, z jakich źródeł zostanie sfinansowana część kosztów wykonywania uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, ustalając na mocy uchwały niejako obowiązek właściciela zwierzęcia, które zostało przekazane do schroniska ora zwierzęcia, które uległo wypadkowi pokrycia kosztów poniesionych na transport, leczenie oraz utrzymanie.

Tymczasem zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin (art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt). Jak wyżej wskazano, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program, ten, 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 (art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt). Ponadto art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt stanowi, iż program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków, a koszty realizacji programu ponosi gmina. Ustawodawca w sposób jednoznaczny określił zakres treściowy tej części programu, przestając jedynie na wskazaniu wysokości środków oraz sposobu wydatkowania tych środków i wprost postanowił, że koszty realizacji programu ponosi gmina. Tymczasem Rada Gminy Nowa Ruda poza powyższymi uregulowaniami postanowiła o zwrocie kosztów realizacji programu poprzez zobowiązanie właścicieli zwierząt bezdomnych przewiezionych do schroniska oraz zwierząt, które uległy wypadkowi, do zwrotu Gminie poniesionych kosztów związanych z transportem, utrzymaniem i leczeniem w schronisku dla bezdomnych zwierząt.”. Delegacja art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, choć jest normą otwartą, to nie upoważnia radę gminy do stanowienia o kwestiach rozliczania poniesionych nakładów przez Gminę i zwrotu na jej rzecz poniesionych kosztów realizacji programu. Oczywiście Gmina ma prawo dochodzenia poniesionych kosztów, lecz może to nastąpić wyłącznie w oparciu o przepisy rangi ustawowej, jak ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610). Akt prawa miejscowego o charakterze publicznoprawnym, jakim jest przedmiotowa uchwała, nie może stanowić podstaw do dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych.

Wskazać również należy, że gdyby wolą ustawodawcy było obciążanie właścicieli zwierząt za realizację programu zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom, to określiliby to wprost w ustawie o ochronie zwierząt, tak jak w przypadku regulacji art. 7 ust. 4 i ust. 5 tej ustawy. W odróżnieniu, co już wyżej zostało wskazane, koszty realizacji programu zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom ponosi gmina (art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt), co jednoznacznie potwierdza na brak upoważnienia dla Rady Gminy Nowa Ruda do ustanowienia zakwestionowanej regulacji § 5 ust. 5 i § 10 ust. 2 załącznika do uchwały.

W tym miejscu odnieść należy się także do samego charakteru prawnego uchwały w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Zauważyć należy, że akty prawa miejscowego, w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ustanawianie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji organów samorządu terytorialnego, które czynią to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że materia uregulowana wydanym aktem normatywnym powinna wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, a nadto nie mogą wykroczyć poza zakres delegacji ustawowej.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 26 sierpnia 2020 r. (sygn. akt II SA/Ke 360/20) stwierdzając nieważność przepisu dotyczącego ponoszenia kosztów przez właścicieli zwierząt gospodarskich - „(...) zaskarżony zapis nie tylko wykracza poza ustawowe upoważnienie, ale również jest sprzeczny z jednoznacznym brzmieniem art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt. Ustawa o ochronie zwierząt nie przewiduje możliwości kształtowania wobec osób trzecich (właścicieli zwierząt, które okazały się bezdomne) zasad zwrotu kosztów za wykonywanie przez gminę zadań wynikających z programu. Gmina jest uprawniona do dochodzenia od właściciela zwrotu świadczenia, jednakże jest to dopuszczalne jedynie na drodze postępowania cywilnego. Materia ta nie może zostać uregulowana w akcie prawa miejscowego, gdyż prawodawca gminny związany jest zakresem delegacji ustawowej. W ustawie o ochronie zwierząt 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”.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Maciej Awizeń