KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW

SEKRETARIAT PREZESA RADY MINISTRÓW

Kamil Sierszak
ZASTĘPCA DYREKTORA

Warszawa, dnia 19 lutego 2014 r.

SDT-217-3(97)/13/14

Pan
Tadeusz Wypych
Członek Zarządu
Fundacji dla Zwierząt ARGOS

Szanowny Panie,

W odpowiedzi na pismo z dnia 27 grudnia 2013 r., dotyczące kwestii wystąpienia Prezesa Rady Ministrów do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów dotyczących problemu bezdomności zwierząt, uprzejmie informuję:

Przedstawiona przez Państwa krytyczna ocena istniejących regulacji prawnych dotyczących problemu bezdomności zwierząt w zasadzie sprowadza się nie do samego ich kwestionowania, tylko do zarzutu ich nieokreśloności, skutkującej niewłaściwym stosowaniem przez część samorządów gminnych. Tymczasem nieokreśloność przepisów nie stanowi wystarczającej podstawy do stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał znaczenie konstytucyjnej zasady określoności regulacji prawnych. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, wymóg ten wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Zasada określoności regulacji prawnych wymaga, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (wyrok z 11 stycznia 2000 r., K. 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2, s. 20). Każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego

ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie (wyrok z 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, s. 312).

Stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał przy tym, że niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednolitości w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające (wyrok z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203).

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika zatem, że podstawą skargi konstytucyjnej może być tylko taka niejasność przepisu, której nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednolitości w stosowaniu prawa, zwłaszcza przez orzecznictwo sądowe. Tymczasem w uzasadnieniu Państwa wniosku nie wskazano na występowanie nierozwiązywalnych rozbieżności w orzecznictwie sądowym, wynikających z niejasności przepisów, a jedynie ograniczono się do krytyki dokonywanej przez sądy interpretacji tych przepisów. Mając zaś na uwadze fakt, iż od wejścia w życie kwestionowanych przepisów upłynęło ok. 2 lat, przy czym nie wskazano, by w którejkolwiek z przytaczanych w projekcie wniosku spraw, będących przedmiotem postępowania przed sądami administracyjnymi stanowisko zajmował Naczelny Sąd Administracyjny, kierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego wydaje się przedwczesne. Niewątpliwie bowiem orzecznictwo najwyższych instancji sądowych wywrze wpływ na ujednolicenie stosowania kwestionowanych przepisów. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że część gmin prawidłowo stosuje przepisy objęte projektem wniosku.

Przepisy dotyczące zwalczania bezdomności zwierząt zostały wprowadzone *ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt* oraz *ustawą o utrzymaniu*

czystości i porządku w gminach (Dz. U Nr 230, poz. 1373) i obowiązują od dnia 1 stycznia 2012 r. Nowelizacja tych przepisów odbyła się z inicjatywy Parlamentarnego Koła Przyjaciół Zwierząt przy współpracy organizacji pozarządowych statutowo zajmujących się ochroną zwierząt i była procedowana jako poselski projekt ustawy (druk nr 4257).

W stanowisku Rządu z dnia 8 sierpnia 2011 r. (znak DSPA-140-67(4)11), wskazano, że *„Wprowadzając zmiany w zakresie zadań jednostek samorządu terytorialnego, rozszerzające zakres zadań własnych gminy, projektodawca powinien wziąć pod uwagę zapewnienie środków finansowych na ich realizację. Uzasadnienie projektu ustawy powinno wskazywać źródła finansowania nowych zadań obciążających budżety jednostek samorządu terytorialnego wraz z oszacowaniem wielkości skutków finansowych tych zadań. (...). W Ministerstwie Finansów we współpracy ze stroną samorządową są prowadzone prace, których głównym celem jest ograniczenie przyrostu zadłużenia i deficytu jednostek samorządu terytorialnego. W związku z powyższym projektowane zmiany stoją w sprzeczności z celem prac prowadzonych we współpracy ze stroną samorządową.”.*

Opiniując przedmiotowy projekt strona rządowa wskazywała, że rozszerzenie zakresu zadań własnych gminy o problematykę zwalczania bezdomności zwierząt, bez zapewnienia gminom odpowiednich środków finansowych na ich realizację, skazuje na niepowodzenie ideę walki z bezdomnością zwierząt. Obawy te potwierdziła również wspomniana w Państwa piśmie kontrola Najwyższej Izby Kontroli P/12/193, dotycząca wykonywania zadań gmin w zakresie ochrony zwierząt. Niemniej jednak należy zauważyć, że jej wyniki, pomimo ogólnie negatywnej oceny, wskazały, że niektóre gminy we właściwy sposób poradziły sobie z realizacją przedmiotowego zadania. Ponadto - jak wspominano wcześniej - ww. przepisy obowiązują od zaledwie 24 miesięcy, zatem dotyczą dwóch rocznych planów zwalczania bezdomności zwierząt, uchwalanych i realizowanych przez gminy, więc ostateczna ocena ich realizacji przez gminy wydaje się być przedwczesna.

Z poważaniem

Kamil Sieroń