

**PODLASKI URZĄD WOJEWÓDZKI
w BIAŁYMSTOKU
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

NK-II.4131.17.2014.KK

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/200/2014 Rady Gminy Filipów z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 12 lutego 2014 r. Rada Gminy Filipów mocą podjętej uchwały Nr XXVIII/200/2014, przyjęła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały.

Uchwała ww. w dniu 19 lutego b.r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza zapisów uchwały wykazała, że podjęta została z naruszeniem prawa, wobec powyższego w dniu 25 lutego 2014 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia jej nieważności.

Stosownie do uregulowań art. 11 a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.), rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Zakres przedmiotowy wskazanego wyżej programu zawiera art. 11 a ust. 2 cyt. wyżej ustawy, zgodnie z którym program 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) 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.

Ponadto, zgodnie z art. 11 a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie.

W ocenie organu nadzoru uchwalony przez Radę Gminy Filipów Program opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt nie wypełnia zakresu spraw przekazanego do uregulowania przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, co ma istotny wpływ na ocenę zgodności tego aktu z prawem.

Z art. 11a ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy wynika między innymi konieczność zawarcia w programie uregulowań dotyczących zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Rada powyższego obowiązku nie wypełniła, gdyż nie wskazała adresu konkretnego schroniska, do którego należy przewozić bezdomne zwierzęta.

Jak wynika bowiem z treści załącznika do uchwały, powyższe zadanie realizowane będzie poprzez bliżej nieokreślone na dzień uchwalenia przedmiotowego programu schronisko, „...z którym podpisana jest umowa” (§ 1 ust. 1 załącznika).

Przedmiotowy Program nie wskazuje również konkretnego podmiotu (zakładu leczniczego dla zwierząt) zobowiązanego w wyniku podpisanej z nim umowy do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej, w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (§ 7 ust. 1 załącznika).

Należy podkreślić, iż obowiązek wskazania zarówno konkretnego schroniska jak też zakładu leczniczego dla zwierząt w programie nie budzi wątpliwości i wielokrotnie potwierdzony został w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 27 września 2012 r. (sygn. akt II SA/Lu 591/12) „wykładnia celowościowa przepisu art. 11 a, który należy interpretować w powiązaniu z art. 11, prowadzi do wniosku, że dla skutecznej

realizacji zadań własnych gminy polegających na zapewnieniu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz ich wyłapywaniu właściwym jest określenie w sposób konkretny sposobu realizacji tych zadań, w związku z czym uchwała podejmowana na podstawie art. 11 a ustawy winna zawierać wskazanie konkretnego schroniska, jak również podmiotu zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Należy bowiem podkreślić, że ustawa przewiduje krótki bo roczny termin obowiązywania programu, co przemawia za skonkretyzowaniem jego treści, dostosowanej do warunków i okoliczności występujących i przewidywanych w danym roku, a nie nadawaniu mu wyłącznie charakteru ogólnych ram, które dopiero wymagałyby dalszej konkretyzacji, co wiązałoby się nadto ze skróceniem realnego czasu podejmowania działań w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt zgodnie z planem uchwalonym w danym roku.”

Rada Gminy Filipów realizując obowiązek wynikający z cyt. wyżej art. 11 a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; w § 6 uchwalonego Programu określiła sposób postępowania z „bezdromnymi” zwierzętami gospodarskimi.

Oprócz wskazania gospodarstwa rolnego we wsi Motule, gdzie zwierzęta gospodarskie, które w jakikolwiek sposób stały się bezdomne (uciekły, zabłąkały się, zostały porzucone) będą przekazywane do czasu ustalenia ich właściciela (§ 6 ust. 1), w ust. 2 cyt. § 6 zawarła uregulowanie dotyczące zwierząt gospodarskich, zgodnie z którym w przypadku niezidentyfikowania zabłąkanego lub uciekłego zwierzęcia bezdomnego i niezalezienia chętnego opiekuna, zwierzęta takie będą przekazywane do schroniska.

Należy jednakże zauważyć, iż schronisko dla zwierząt zgodnie z art. 4 pkt 25 cyt. ustawy o ochronie zwierząt, to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami **domowymi** spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2008 r. nr 213, poz. 1342 z późn. zm.), co wyklucza możliwość opieki nad zwierzętami gospodarskimi.

Ponadto w § 6 ust. 3 Programu Rada określiła sposób postępowania ze zwierzętami gospodarskimi podejrzanymi o wściekliznę, co w ocenie organu nadzoru wykracza poza delegację ustawową wynikającą z przywołanego wyżej art. 11 a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt (nie przewiduje on takich regulacji).

Zasady zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (w tym zasady postępowania ze zwierzętami gospodarskimi podejrzanymi o wściekliznę) zostały uregulowane bowiem w cyt. wyżej ustawie z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych

zwierząt, stąd też sprzeczna z prawem jest powtórna regulacja (podjęta bez stosownego upoważnienia) takich zasad w Programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Rada Gminy jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem. Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługującą mu kompetencję powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W doktrynie jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż wykładnia norm o charakterze kompetencyjnym powinna być interpretowana w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000r., K25/99, OTK 2000/5/141).

Stwierdzone przez organ nadzoru uchybienia należało zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały Nr XXVIII/200/2014.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Gminy w Filipów

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Lidia Stupak
Dyrektor Wydziału
Nadzoru i Kontroli