

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.45.2015.AR

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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/45/2015 Rady Miejskiej w Tykocinie z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Tykocin w 2015 roku.

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

30 marca 2015 r. Rada Miejska w Tykocinie podjęła uchwałę VI/45/2015, która 3 kwietnia 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż wskazana wyżej uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, w związku z czym 15 kwietnia 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Podstawę prawną do uchwalenia rocznego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stanowi art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

W myśl tego przepisu, 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.

Natomiast w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, ustawodawca zawarł katalog zagadnień które rada gminy, podejmując uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad

bezdolnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności, powinna szczegółowo określić w programie. Zgodnie z nim, 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.

Istotą oceny prawidłowości uchwały w przedmiotowej sprawie jest wskazanie zakresu, jaki obejmuje upoważnienie ustawowe, a w konsekwencji, czy istotnie autor uchwały wypełnił cały zakres spraw przekazanych mu przez ustawodawcę do uregulowania. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego w drodze uchwały skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Jeśli ustawodawca zastrzegł, że w uchwale powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak oznacza niewypełnienie przez przedmiotową uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym i ma istotny wpływ na ocenę zgodności aktu z prawem.

W ocenie organu nadzoru, uchwalony przez Radę Miejską w Tykocinie program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Tykocin w 2015 roku nie wypełnia zakresu spraw przekazanych do uregulowania na podstawie art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt.

Z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy wynika konieczność zawarcia w programie uregulowań dotyczących wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Rada Gminy powyższego obowiązku nie wypełniła, ponieważ nie wskazała w uchwale adresu konkretnego gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia opieki dla zwierząt gospodarskich.

Przyjęcie w § 10 programu zapisu, iż " wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich następuje na podstawie umowy zawartej przez Burmistrza Tykocina z właścicielem gospodarstwa" nie wypełnia dyspozycji wynikającej z wyżej wskazanego art. 11 a.

Rada Gminy zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Organ gminy podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad

bezdolnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w powołanych przepisach art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt. Rada gminy jest bowiem zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne.

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”.

Ponadto, należy wskazać, iż w przyjętym programie Rada wyszła poza zakres spraw, które winien obejmować program. Zdaniem organu nadzoru brak jest podstawy prawnej do przyjęcia w przedmiotowej uchwale regulacji określających inne niż schronisko dla zwierząt podmioty odpowiedzialne za obowiązkową sterylizację i kastrację zwierząt, o czym stanowi art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie zwierząt. Lecznicze Zakłady dla Zwierząt nie spełniają wymogów instytucji, które ustawodawca upoważnił do tych czynności w ramach cyt. przepisów.

Katalog enumeratywnie wymienionych spraw w art. 11a ust. 2 cyt. ustawy jest katalogiem obowiązkowym, ale i zamkniętym, dlatego też nie ma możliwości poszerzenia go o inne kwestie niż określone w ust. 3 i 5.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy (...) musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Sąd zwrócił przy tym uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K25/99, publ. OTK 2000/5/141), w którym stwierdzono, że "stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji odnoszących się do źródeł prawa takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)" (vide: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, sygn. akt II SA/Wr 518/11).

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

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

Otrzymuje:

Rada Miejska w Tykocinie

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli