

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3
NK-II.4131.85.2016.AR

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 9 ust. 4, § 9 ust. 6, § 9 ust. 8-10 oraz § 14 załącznika nr 1 do uchwały Nr XV/129/2016 Rady Miejskiej w Zabłudowie z dnia 5 maja 2016 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Zabłudów w 2016 roku.

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

W dniu 5 maja 2016 r. Rada Miejska w Zabłudowie podjęła uchwałę Nr XV/129/2016 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Zabłudów w 2016 roku, która w dniu 13 maja 2016 r. wpłynęła do tut. organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż wskazana wyżej uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 11 a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.), w związku z czym w dniu 3 czerwca 2016 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności części jej zapisów.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały będącej przedmiotem niniejszego postępowania nadzorczego, stanowi m. in. art. 11 a ust. 1 ww. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, który zobowiązuje radę do uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt corocznie - do dnia 31 marca. W ust. 2 ww. artykułu, ustawodawca wskazuje zamknięty katalog spraw będących przedmiotem programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Tak więc program, o którym mowa w art. 11a ust. 1, 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.

Wskazane przez ustawodawcę elementy stanowią normę o charakterze *iuris cogentis*, formułującą zamknięty katalog zagadnień wymagających uregulowania w akcie wykonawczym jakim jest w tym wypadku uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Zadaniem tegoż organu, jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień.

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż Rada Miejska w Zabłudowie wskazując w treści § 9 ust. 4 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały, iż „*przekazywanie zwierzęcia do adopcji odbywa się nieodpłatnie bądź za zwrotem wydającemu podstawowych kosztów opieki medycznej nad zwierzęciem*”, przekroczyła swoje kompetencje uchwałodawcze w zakresie tworzenia gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Należy zauważyć, iż ustawodawca uregulowaniami art. 11 a ust. 5 cyt. ustawy o ochronie zwierząt przesądził, iż koszty realizacji programu ponosi gmina. Poza tym kwestie wszelkich rozliczeń z tytułu złapania zwierzęcia, przekazania go do schroniska i jego utrzymania w tymże schronisku mają charakter cywilnoprawny i jako takie nie powinny być przedmiotem regulacji niniejszego programu. Dlatego też właściwe zastosowanie mają w tym przypadku przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.), zwłaszcza odnoszące się do zwrotu nakładów koniecznych (art. 226). Materia ta, jako regulacja cywilnoprawna wykracza swą treścią poza ramy przedmiotowej uchwały. Dlatego też rozwiązanie w tym zakresie, które znalazło się w kontrolowanej uchwale, jako nie mające umocowania prawnego, musiało zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Mocą postanowień zawartych w § 9 ust. 6 załącznika nr 1 do uchwały, uzależniono adopcję zwierząt od przeprowadzenia przez schronisko wraz z organizacją społeczną, której statutowym celem jest ochrona zwierząt - w określonych przypadkach - **wywiadu środowiskowego**. Wskazać należy, iż wywiad środowiskowy polega na uzyskaniu szczegółowych informacji dotyczących danej osoby lub rodziny, stosunków osobistych i majątkowych tych osób, ich trybu życia i stanu zdrowia.

Przeprowadza się go w sprawach dotyczących przyznania pomocy społecznej, w postępowaniu w sprawach rodzinnych i opiekuńczych oraz w sprawach karnych. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie dają natomiast uprawnienia do przeprowadzenia wywiadu środowiskowego związanego z adopcją zwierzęcia. Powyższe stanowi zatem przekroczenie kompetencji uchwałodawczych Rady Miejskiej w Zabłudowie. W tym miejscu pragnę zwrócić uwagę na pogląd, ugruntowany w doktrynie jak również w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, iż wykładnia norm o charakterze kompetencyjnym powinna być interpretowana w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K25/99, OTK 2000/5/141).

W treści postanowień wynikających z § 9 ust. 8-10 załącznika nr 1 do uchwały, Rada Miejska w Zabłudowie szczegółowo odniosła się do treści zapisów jakie winny znaleźć się w umowie adopcyjnej zwierząt. W ocenie tut. organu nadzoru, organ stanowiący gminy Zabłudów w tym przypadku również przekroczył swoje kompetencje uchwałodawcze, bowiem powyżej analizowana materia, przez ustawodawcę przekazana została do uregulowania organowi wykonawczemu gminy.

Powyższe działanie rady stanowi zatem ingerencję w swobodę organu wykonawczego gminy w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych. Tym samym oznacza to, iż naruszona została konstytucyjna zasada podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze. Zauważyć należy, iż w przypadku, gdy przepis ustawy przyznaje kompetencję do działania organowi wykonawczemu gminy, podjęcie przez radę gminy w tej kwestii uchwały jest działaniem z naruszeniem prawa (wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 364/98).

Ponadto, w rozdziale zatytułowanym „*Dziki zwierzęta w terenie zabudowanym, bezdomne zwierzęta na terenach łowieckich*” (§ 14 załącznika nr 1), Rada Miejska w Zabłudowie zawarła regulacje dotyczące postępowania w przypadku pojawienia się

w terenie zabudowanym zwierzęcia innego niż gospodarskie lub domowe, jak również pojawienia się zwierząt bezdomnych na terenach łowieckich.

W ocenie tut. organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do zamieszczania tego typu postanowień w uchwale podjętej na podstawie art. 11 a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt. Program uchwalany przez radę gminy z mocy tego przepisu obejmować powinien swym zakresem jedynie zwierzęta bezdomne - w rozumieniu art. 4 pkt 16 ww. ustawy

Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, przez zwierzę bezdomne rozumie się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabląkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Zwierzęta domowe to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza (art. 4 pkt 17 ustawy kompetencyjnej). Zwierzęta gospodarskie to zaś zwierzęta gospodarskie w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (art. 4 pkt 18 ustawy kompetencyjnej). Zwierzęta dzikie nie należą do żadnej z wyżej wymienionych kategorii zwierząt. Rada bezprawnie ujęła je zatem w ustanowionym przez siebie programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

Dodatkowo, § 14 ust. 4 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały, reguluje postępowanie wobec *bezdomnych psów i kotów występujących na terenach łowieckich*. Taki zapis w ocenie tut. organu nadzoru stanowi przekroczenie kompetencji uchwałodawczych organu stanowiącego gminy.

Wobec tego rodzaju zagrożeń, ustawodawca określił obowiązki odpowiedzialnych organów w treści art. 33 a cyt. ustawy o ochronie zwierząt, który stanowi iż *„dzierzawca lub zarządca obwodu łowieckiego może podjąć działania zapobiegające walęśaniu się psów na terenie obwodu poprzez:*

- 1) pouczenie właściciela psa o obowiązku sprawowania kontroli nad zwierzęciem;*
- 2) odłowienie psa i dostarczenie go właścicielowi, a jeżeli ustalenie tej osoby nie jest możliwe dostarczenie do schroniska dla zwierząt; odłowienie i dostarczenie psa odbywa się na koszt właściciela.*

Z unormowań zawartych w § 11 a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt wynika, że gmina może uregulować kwestie w nim zawarte jedynie w stosunku do zwierząt bezdomnych na terenie swojej gminy.

Uregulowanie kwestii związanych z *obszarami łowieckimi* oraz *dzikimi zwierzętami*, wykracza poza materię, którą ustawodawca przyznał organom stanowiącym gminy w niniejszym zakresie.

Powtórzyć raz jeszcze należy, iż wszelkie regulacje, co do których rada nie posiada upoważnienia ustawowego, są sprzeczne z prawem jako naruszające art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta oznacza, że organ, w tym także stanowiący gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (wyrok WSA z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1773/15).

Istotność wskazanych wyżej naruszeń prawa powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Nr XV/129/2016 Rady Miejskiej w Zabłudowie z dnia 5 maja 2016 r. we wskazanym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego zakresie.

Zgodnie z art. 92 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.

Od niniejszego rozstrzygnięcia gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Miejska w Zabłudowie

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli