



NK-N.4131.125.4.2013.RJ1

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) Wojewoda Dolnośląski - organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego stwierdza nieważność **§ 4 ust. 1 pkt 1 lit. b i ust. 3 pkt 1** uchwały nr XXVIII/228/13 Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stronie Śląskie w 2013 roku.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 25 lutego 2013 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (j.t. Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002, ze zm.), Rada Miejska w Stroniu Śląskim podjęła uchwałę nr XXVIII/228/13 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stronie Śląskie w 2013 roku.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 01 marca 2013 roku.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- **§ 4 ust. 1 pkt 1 lit. b** z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (j.t. Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.) – zwaną dalej ustawą,
- **§ 4 ust. 3 pkt 1** z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt w zw. z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowił art. 11a ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Samo upoważnienie do podjęcia przedmiotowej uchwały wynika z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, który stanowi, że 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. Zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje: 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie; 3) odlawianie bezdomnych zwierząt; 4) obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt; 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; 6) usypianie ślepych miotłów; 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. W art. 11a ust. 3 ustawy wskazano, że program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie. Ponadto program ten, jak stanowi art. 11a ust. 5

ww. ustawy, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.

W § 4 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały Rada postanowiła, że ograniczenie populacji bezdomnych zwierząt realizowane będzie poprzez sterylizację i kastrację zwierząt domowych w szczególności psów i kotów oraz, że ograniczenie populacji bezdomnych zwierząt realizowane będzie przez lekarza weterynarii – na indywidualne zlecenie właściciela zwierzęcia.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że z samego sformułowania art. 11 ust. 1 ustawy wynika, że obowiązek nałożony na radę gminy w tym przepisie dotyczy bezdomnych zwierząt. Ponadto w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt nie ma mowy o sterylizacji zwierząt posiadających swych właścicieli, a jedynie o obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt (art. 11a ust. 4 w/w ustawy).

Na podstawie bowiem art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy Rada została upoważniona do zawarcia w programie unormowania odnośnie obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Zdaniem organu nadzoru przepis ten należy odczytywać w kontekście art. 11a ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, co prowadzi do wniosku, iż program odnosi się wyłącznie do zwierząt bezdomnych.

Jeżeli więc program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jak wynika także z samej nazwy tego programu, obejmuje i dotyczy wyłącznie zwierząt bezdomnych, to przekroczeniem normy kompetencyjnej będzie regulowanie sytuacji zwierząt, które właściciela posiadają. Trzeba bowiem stwierdzić, że za opiekę nad zwierzętami, które mają właściciela, odpowiedzialny jest ich właściciel.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie 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 ani do egulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Podejmując § 4 ust. 1 pkt 1 lit. b przedmiotowej uchwały Rada przekroczyła upoważnienie zawarte w przywołanym już przepisie art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, w którym zawarto zamknięty katalog problemów wymagających regulowania w drodze uchwały (program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt).

W § 4 ust. 3 pkt 1 uchwały Rada postanowiła, że „Zapewnienie bezpieczeństwa dla mieszkańców Gminy Stronie Śląskie realizowane będzie poprzez nałożenie na właścicieli zwierząt domowych określonych obowiązków, wynikających z uchwały o utrzymaniu czystości i porządku na terenie Gminy Stronie Śląskie.”

Powyższe oznacza, że w § 4 ust. 3 pkt 1 uchwały Rada nałożyła na mieszkańców obowiązek realizacji zapisów uchwały w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku.

W związku z powyższym wskazania wymaga, że uchwała określająca regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stanowi akt prawa miejscowego. Tym samym uchwała ta, zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, należy do źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Stwierdzenia wymaga zatem, że obowiązek przestrzegania przez mieszkańców Gminy Stronie Śląskie zapisów regulaminu utrzymania czystości i porządku wynika wprost z art. 87 ust. 2 Konstytucji.

Tym samym Rada podejmując przedmiotową uchwałę i wypełniając delegację wynikającą z art. 11a ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, nie była władna do nakładania

na mieszkańców obowiązku przestrzegania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, tym bardziej mocą uchwały programowej, niebędącej aktem prawa miejscowego.

Powyższe, w ocenie organu nadzoru, potwierdza podjęcie § 4 ust. 3 pkt 1 przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP. Stanowisko organu nadzoru w tej sprawie znajduje również potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 06 grudnia 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 686/12).

W nawiązaniu do powyższego wymaga stwierdzić, że każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: *„Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.”* (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Mając na uwadze treść art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz art. 94 Konstytucji stanowiącego, że organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, należy stwierdzić, że podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu – aktu prawa miejscowego - musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej. Tym samym realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób **ściśły, literalny**. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„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 gloszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).”*

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



Aleksander Marek Skorupa