



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 21 marca 2024 r.

Poz. 1594

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.50.2024.MWM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 19 marca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 11 ust. 2 pkt 7 załącznika do uchwały Nr LV/423/24 Rady Miasta Hajnówka z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Hajnówka na 2024 rok.

UZASADNIENIE

W dniu 20 lutego 2024 r. Rada Miasta Hajnówka podjęła uchwałę Nr LV/423/24, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 lutego 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 27 lutego 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Podstawą podjęcia omawianej uchwały jest art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r., poz. 1580 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”. Stosownie do art. 11a ust. 1 ustawy, rada gminy określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Przedmiot uchwały precyzuje ust. 2 omawianego artykułu, stanowiąc, iż program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności:

- 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.

Rada Miasta Hajnówka w sposób prawidłowy uwzględniła ww. zadania, określając sposób ich realizacji oraz podmiot, który zadania te będzie wykonywał.

Jednakże w § 11, określającym kwoty przewidziane na realizację Programu, wskazano kwotę przeznaczoną na „zapewnienie utylizacji padłych zwierząt” (§ 11 ust. 2 pkt 7 załącznika do uchwały).

W tym miejscu należy wskazać, że w Programie określa się kwoty finansowania poszczególnych zadań w nim przewidzianych. Utylizacja padłych zwierząt nie jest zadaniem wynikającym z treści Programu. Ustawodawca nie przewidział takiego zadania w art. 11a ustawy, stanowiącym upoważnienie do podjęcia uchwały o określonej treści. Co prawda art. 11a ust. 2 ustawy, wymieniając zadania realizowane na podstawie uchwały, zawiera zwrot „w szczególności”, jednakże w ocenie organu nadzoru interpretacja tego przepisu nie może prowadzić do wyjścia poza delegację ustawową do podjęcia uchwały. Program, o którym mowa, dotyczyć ma bowiem „opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt”, co wprost wynika z art. 11a ust. 1 ustawy. Zadania określone uchwałą mają więc dotyczyć jedynie powyższej materii. Zapewnienie utylizacji padłych zwierząt nie jest – w ocenie organu nadzoru – działaniem zmierzającym do realizacji założeń programu.

Stanowisko powyższe znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. WSA w Kielcach w wyroku z dnia 26 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 17/20, stwierdził, iż katalog spraw, a więc to co powinien obejmować program opieki nad zwierzętami, zawarty w uchwale rady gminy, o którym mowa w art. art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, mimo, że ma otwarty charakter, nie jest wyliczeniem przykładowym. Ustawodawca nałóżł na prawodawcę lokalnego obowiązek uszczegółowienia w drodze uchwały programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który to program ma status aktu prawa miejscowego. Analizując art. 11a ust. 2, ust. 3, ust. 3a oraz ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt stwierdzić należy, iż przepisy te wskazują elementy obligatoryjne, jakie ma zawierać ten program oraz elementy fakultatywne programu. Prawodawcy lokalnemu pozostawiono nadto możliwość regulacji innych niż wymienione w art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, aspektów związanych z opieką nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Powyższe wynika z treści art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, który stanowi, iż, "program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje w szczególności:". Ten rodzaj zapisu mówi, iż poza katalogiem wymienionym w przepisie, przedmiotem regulacji zawartej w uchwale, mogą być także inne aspekty, ale nie aspekty dowolne.

Podobne stanowisko przyjął również WSA w Krakowie, który w wyroku z dnia 12 grudnia 2017 r. wyjaśnił, iż skoro uchwała w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem prawa miejscowego, prawodawca lokalny ma obowiązek dokonywania regulacji w płaszczyznach wyraźnie mu przez ustawodawcę powierzonych; nie może on wkraczać w inne dziedziny – dokonywać regulacji kwestii nie wskazanych mu przez ustawodawcę. Łączne odczytywanie art. 11 ust. 1 i art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt prowadzi do wniosku, że uchwalony program na służyć wykonywaniu przez gminę jej zadań własnych, polegających na opiece nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt (wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1030/22). Niewątpliwie utylizacja padłych zwierząt nie stanowi zadania gminy zmierzającego do realizacji obowiązku opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt.

Przy interpretacji omawianych przepisów należy kierować się naczelną zasadą prawa administracyjnego, jaką jest zakaz domniemania kompetencji. Z zasady tej wynika, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny, bez możliwości stosowania rozszerzającej wykładni przepisów kompetencyjnych. Takie stanowisko wielokrotnie prezentował Trybunał Konstytucyjny (por. orzeczenie K 5/86, U 6/87, K 1/89, U 3/92, K 21/93): "Jeżeli to organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, a więc istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99 OTK 2000/5/141).

Dodatkowo zauważyć należy, iż Rada przewidziała finansowanie zadania polegającego na utylizacji padłych zwierząt, podczas gdy z treści Programu takie zadanie nie wynika. Nie wskazano również podmiotu, który miałby je realizować. Te rozważania pozostają jednak bez wpływu na treść rozstrzygnięcia w świetle braku upoważnienia ustawowego dla wprowadzenia do Programu omawianego zadania.

Wskazane przez organ nadzoru uchybienie polegające na wyjściu poza zakres delegacji ustawowej w pełni uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności § 11 ust. 2 pkt 7 wskazanej na wstępie uchwały.

POUCZENIE

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń