



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia piątek, 13 kwietnia 2018 r.

Poz. 1906

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.63.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 12 kwietnia 2018 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.) oraz art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2017 r., poz. 1840 ze zm.).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 5. załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Nisku Nr XLVI/379/2018 z dnia 16 marca 2018 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy i Miasta Nisko w 2018 r..

Uzasadnienie

Rada Miejska w Nisku uchwałą Nr XLVI/379/2018 z dnia 16 marca 2018 r. przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy i Miasta Nisko w 2018 r.

Wskazana Uchwała Rady Miejskiej została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 marca 2018 r.

Badana uchwała Rady Miejskiej w Nisku podjęta została na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. W myśl art. 11a ustawy 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. Przepis ten stanowi zatem upoważnienie ustawowe do podjęcia uchwały przez radę gminy uchwały określającej program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program ten ma za zadanie wypełnienie obowiązku ustawowego nałożonego na gminę, będącego jej zadaniem własnym, a polegającego na zapobieganiu bezdomności zwierząt i zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie.

Kryteria, jakim powinna odpowiadać uchwała Rady gminy w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt określa przepis art. 11a ust. 2 ustawy, stanowiąc, że "Program 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.

3. Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie. 3a. Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają.
4. Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3 - 6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt.
5. Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina."

Z powyższego wynika zatem, że obowiązkowe elementy programu zostały określone w art. 11a ust. 2 pkt 1 - 8 i ust. 5, fakultatywne zaś w art. 11a ust. 3 i 3a. Obligatoryjne elementy programu, o których mowa w ust. 2 pkt 3 - 6 mogą zostać powierzone podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt.

Analiza wyżej przytoczonych przepisów badanej uchwały prowadzi do wniosku, że w § 5 Załącznika do uchwał zostały uregulowane kwestie niezwiązane z delegacją ustawową, a dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom poprzez obowiązek wprowadzania psów na smyczy, w kagańcu odnośnie psów ras agresywnych, egzekwowanie obowiązku corocznego szczepienia zwierząt przeciw wściekliźnie.

Upoważnienie ustawowe wynikające z dyspozycji tego przepisu skutkuje przyznaniem radzie gminy uprawnień do podjęcia uchwały zawierającej w swej treści postanowienia dotyczące jedynie elementów o których jest mowa w art. 11a ust. 2 pkt 1 - 8 i ust. 5. Rada nie posiada natomiast kompetencji do nakładania obowiązków o których mowa w § 5 załącznika do uchwały. 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, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie należy dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz ustalania kompetencji w drodze analogii. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Z normatywnego charakteru niniejszej uchwały wynika konieczność formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

Oznacza to, że w jej treści nie mogą znaleźć się regulacje nie znajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia. Upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej, literalnej wykładni; domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze, np. wykładni celowościowej nie może zasadniczo wchodzić w rachubę (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1986 r. U 5/86, OTK 1986/1/1).

Organy władzy publicznej, zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, działają w granicach i na podstawie prawa.

Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

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.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności przytoczonego § 5 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Nisku w związku z przekroczeniem delegacji ustawowej stało się konieczne.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY
URZĘDU**

Marcin Zaborniak