



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

-§ 4 ust. 5, 6 i 7 oraz § 5 uchwały Rady Miasta i Gminy Prusice Nr XVII/90/2011 z dnia 31 sierpnia 2011 r. w sprawie wyłapywania bezdomnych zwierząt na terenie gminy Prusice oraz rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z nimi.

uzasadnienie

Na sesji z dnia 31 sierpnia 2011 r. Rada Miasta i Gminy Prusice podjęła uchwałę Nr XVII/90/2011 w sprawie wyłapywania bezdomnych zwierząt na terenie gminy Prusice oraz dalszego z nimi postępowania. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 26 września 2011 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie z istotnym naruszeniem prawa następujących fragmentów uchwały:

- § 4 ust. 5, 6 i 7 z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt w związku z § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. Nr 116, poz. 753),

-§ 5 z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Uchwała XVII/90/2011 została podjęta między innymi na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z brzmieniem art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Kolejnym przepisem podstawy prawnej jest art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, który stanowi: „Wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz rozstrzygnięcie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy podjętej po uzgodnieniu z powiatowym lekarzem weterynarii oraz po zasięgnięciu opinii upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt.”

Powyższy przepis określa zatem dla organu stanowiącego gminy, z jednej strony, kompetencję do wydania aktu prawnego regulującego kwestię wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz dalszego z nimi postępowania, a z drugiej strony, zakreśla obszar regulacji. W § 4 ust. 5, 6 i 7 uchwały Rada postanowiła: „5. Podmiot prowadzący działalność w zakresie wyłapywania bezdomnych zwierząt zobowiązany jest prowadzić rejestr zwierząt wyłapywanych z terenu gminy i przekazywać co kwartał pisemną informację w tym zakresie do Urzędu Miasta i Gminy Prusice. 6. Zwierzęta umieszczone w miejscu tymczasowego przetrzymywania wyłapywanego zwierzęcia przed przewiezieniem do schroniska lub schronisku w momencie ich przewiezienia podlegają następującym czynnościom i zabiegom: 1) ocenie stanu zdrowia przez służbę weterynaryjną, 2) pomocy lekarsko-weterynaryjnej, 3) umieszczenia w pomieszczeniu przeznaczonym na kwarantannę. 7. Schronisko lub miejsce do tymczasowego przetrzymywania wyłapanego zwierzęcia przed przywiezieniem do schroniska zobowiązane jest prowadzić na bieżąco ewidencję przyjętych oraz rozdysponowanych zwierząt bezdomnych oraz co kwartał przekazywać pisemną informację w tym zakresie do Urzędu Miasta i Gminy Prusice.

Tymczasem na podstawie upoważnienia zawartego w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt. Zgodnie z § 5 rozporządzenia organ gminy może zawrzeć umowę na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych z podmiotem prowadzącym schronisko lub przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej. Rada Miasta i Gminy Prusice uregulowała więc w uchwale materię, która powinna zostać unormowana w treści umowy poprzez same strony tej umowy. Ponadto zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 3 wyżej wymienionego rozporządzenia umowa, powinna zawierać w szczególności: zapewnienie, w razie potrzeby, pomocy lekarsko-weterynaryjnej. Czyli regulacja zawarta w § 4 ust. 6 uchwały Nr XVII/90/2011 powinna być obligatoryjnym elementem umowy pomiędzy organem gminy a podmiotem prowadzącym schronisko lub przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą.

Dodatkowo należy pokreślić, że art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt nie daje Radzie upoważnienia do ustalenia regulacji dotyczącej sposobu wykonania działalności przez podmiot prowadzący działalność w zakresie wyłapywania bezdomnych zwierząt. W ocenie Organu Nadzoru Rada nie miała więc kompetencji do samodzielnego określenia wskazanych wyżej elementów umowy. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa i rozporządzenie są aktami prawnym hierarchicznie wyższymi od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być z nimi sprzeczne. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w powyższych uchwałach nie mogą zostać zmodyfikowane materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

W § 5 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła: „1. W przypadku ustalenia właściciela lub opiekuna zwierzęcia, które zostało wyłapane ponosi on koszty wyłapywania, przewiezienia i umieszczenia w miejscu tymczasowego przetrzymania wyłapywanego zwierzęcia przed przewiezieniem do schroniska lub schronisku, w tym również opieki weterynaryjnej. 2. Zwierzęta umieszczone w miejscu tymczasowego przetrzymywania wyłapywanego zwierzęcia przed przewiezieniem do schroniska lub schronisku będą zwracane właścicielom po uiszczeniu kosztów określonych w ust. 1”.

Zdaniem Organu Nadzoru zapis § 5 uchwały określający obowiązek pokrycia przez właściciela lub opiekuna zwierzęcia kosztów związanych z wyłapywaniem i utrzymywaniem zwierzęcia stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego. W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe.

W ocenie Organu Nadzoru przepis art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, który stanowi podstawę dla rady gminy do wydania aktu prawa miejscowego, upoważnia radę do określania „wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz rozstrzygania o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami”. Brak w tym zakresie upoważnienia dla rady do wprowadzania opłat za tego rodzaju usługi.

Należy podkreślić, iż podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie 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 ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 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 głoszącą, 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 za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia 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 Skorupa