

**UCHWAŁA NR XXV/248/2014
RADY MIEJSKIEJ W CHOROSZCZY**

z dnia 26 czerwca 2014 r.

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę na uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Choroszcz w 2014 r.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1. Postanawia się wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku odpowiedź na skargę złożoną przez Wojewodę Podlaskiego na uchwałę Nr XXIV/233/2014 Rady Miejskiej w Choroszczy z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Choroszcz w 2014 r., w brzmieniu określonym w załączniku do niniejszej uchwały.

§ 2. Upoważnia się Burmistrza Choroszczy do podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Białymstoku, w tym do udzielenia pełnomocnictwa radcy prawnemu do reprezentowania Rady Miejskiej w Choroszczy w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Białymstoku, a w przypadku wniesienia skargi kasacyjnej – przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie.

§ 3. Zobowiązuje się Burmistrza Choroszczy do przekazania skargi wraz z aktami sprawy do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej w Choroszczy

Piotr Paweł Dojlida

Załącznik do Uchwały Nr XXV/248/2014
Rady Miejskiej w Choroszczy
z dnia 26 czerwca 2014 r.

Choroszcz, dn. ...06.2014 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Białymstoku**

ul. Sienkiewicza 84
15-950 Białystok

Skarżący:

Wojewoda Podlaski
ul. Mickiewicza 3
15 – 213 Białystok

Organ skarżony:

Rada Miejska w Choroszczy
ul. Dominikańska 2
16-070 Choroszcz

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej p.p.s.a.) Rada Miejska w Choroszczy przekazuje skargę Wojewody Podlaskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Choroszczy z dnia 28 marca 2014 r. Nr XXIV/233/2014 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Choroszcz w 2014 r. i wnosi o jej oddalenie.

Uzasadnienie

Wojewoda Podlaski wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Choroszczy z dnia 28 marca 2014 r. Nr XXIV/233/2014 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Choroszcz w 2014 r. Zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie art. 11a ust. 2 pkt. 1,2 i 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 j.t.) – poprzez przyjęcie uchwały z pominięciem wskazanych obligatoryjnych jej elementów. Jednocześnie skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały na podstawie art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W ocenie Rady Miejskiej w Choroszczy przedstawione przez skarżącego zarzuty nie są zasadne, a skarga winna ulec oddaleniu w całości.

Skarżący zarzuca, że program nie obejmuje:

- zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, poprzez brak wskazania konkretnego schroniska,
- opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, poprzez jego ogólnikowość,
- zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, poprzez brak wskazania adresu lecznicy, która w oparciu o umowę świadczyć będzie usługi całodobowo.

Istotą oceny prawidłowości uchwały w przedmiotowej sprawie jest wskazanie zakresu, jaki obejmuje upoważnienie ustawowe, a w konsekwencji, czy Rada Miejska w Choroszczy wypełniła cały zakres spraw przekazanych jej przez ustawodawcę do uregulowania.

Wbrew twierdzeniom skarżącego przepis powyższy nie upoważnia rad gmin do szczegółowego uregulowania w programie kwestii dotyczących wskazywania konkretnego schroniska dla bezdomnych

zwierząt, sposobu dokarmiania bezdomnych kotów czy też wskazywania adresu siedziby całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Powszechnie przyjęty w orzecznictwie jest pogląd, że podejmując akty wykonawcze w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (tak, przykładowo: wyrok WSA w Gdańsku z 11 maja 2011 r., II SA/Gd 244/11, czy wyrok WSA we Wrocławiu z 20 grudnia 2006 r. II SA/Wr 585/06). Rada jest związana zakresem, który ma prawo uregulować. Podejmując uchwałę nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w powołanych przepisach, ale też nie może wychodzić poza ramy upoważnienia ustawowego a tym bardziej domniemywać swoich kompetencji. Skoro zatem rada w programie ma obowiązek zapewnić miejsca w schronisku dla zwierząt oraz całodobową opiekę weterynaryjną, to nie powinna wykraczać poza ramy tej regulacji poprzez wskazywanie konkretnych miejsc ich realizacji, a wyłącznie gwarantować, że takie miejsce będzie.

Ustawodawca w poszczególnych punktach art. 11a ust. 2 nakazuje odpowiednio „zapewnić” miejsca w schronisku dla zwierząt, „zapewnić” całodobową opiekę weterynaryjną oraz „wskazać” gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. W świetle § 10 zasad techniki prawodawczej do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami. Ustawodawca w delegacji do wydania uchwały w poszczególnych punktach używa różnych pojęć, zatem nie mogą one mieć takiego samego znaczenia. Wyłącznie w odniesieniu do gospodarstwa rolnego należy je wskazać (art. 11a ust. 2 pkt 7). W pozostałych przypadkach ustawa o ochronie zwierząt nie nakłada na gminy obowiązku wskazywania w uchwale adresów konkretnych podmiotów prowadzących schroniska czy lecznice, a jedynie zapewnić takie miejsca.

Należy mieć na uwadze, że program nie stanowi aktu prawa miejscowego, a wyłącznie akt kierownictwa wewnętrznego skierowany do organów gminy oraz podmiotów współpracujących z urzędem miejskim (§ 3). Zatem nawet zbędne jest wskazywanie konkretnych danych schroniska. Program zawierać winien jedynie regulacje dotyczące zamierzonych działań organów gminy.

Nieuzasadnione jest powoływanie się na treść art. 9a ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie z tym przepisem każda osoba, która napotka porzuconego psa lub kota ma obowiązek powiadomić o tym najbliższe schronisko dla zwierząt, a nie schronisko, które zapewnia na terenie danej gminy miejsca dla bezdomnych zwierząt. W przypadku gminy Choroszcz takie miejsca zapewnia schronisko w miejscowości Radysy, wyłonione w drodze przetargu, zaś najbliższym jest schronisko w Białymstoku. Tym samym w ocenie organu nietrafiony jest argument skarżącego, jakoby brak wskazania adresu schroniska w uchwale ograniczał spełnienie „obowiązku obywatelskiego” określonego w tym przepisie.

Odnośnie zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt należy zauważyć, że powszechny jest problem gmin z zapewnieniem takiej opieki. Lecznice weterynaryjne nie są skłonne do zawierania takich umów. Nie ma też prawnych możliwości zobowiązania do ich zawarcia. W przypadku gminy Choroszcz opieka jest zapewniona, jednakże w oparciu o indywidualne zlecenia.

Należy też zwrócić uwagę, że w przypadku wskazania w programie opieki konkretnego adresu, każda zmiana schroniska, czy weterynarza wiązałyby się z koniecznością podjęcia uchwały przez Radę Miejską.

Odnosząc się do kwestii opieki, w tym dokarmiania kotów wolno żyjących, należy stwierdzić, że treść ustawowej delegacji nie daje podstaw, aby wskazywać sposób opieki czy dokarmiania. Brak ku temu delegacji ustawowej. Program nakazuje jedynie objąć koty wolno żyjące opieką. Opieka takowa jest zapewniona w miarę potrzeb. Należy ponadto wskazać, że program przewiduje opiekę kotów poprzez opiekę weterynaryjną dla zwierząt odebranych w wyniku działań uprawnionych służb i instytucji (§ 4 pkt 5). Dotychczas nikt na terenie gminy nie zgłaszał występowania kotów wymagających opieki.

Reasumując należy stwierdzić, że Rada Miejska w Choroszczy w całości wyczerpała zakres upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne. Gdyby ustawodawca chciał wprowadzić obowiązek szczegółowości programu w zakresie żądanym przez Wojewodę, wskazałby go wprost. Tak się jednak nie stało, dlatego żądanie oddalenia skargi Wojewody Podlaskiego jest w pełni uzasadnione.