



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.42.2015.MK

Warszawa, 20 marca 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, poz. 645, poz. 1318, Dz. U. z 2014 r., poz. 379, poz. 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/30/15 Rady Gminy Cegłów z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w 2015 r.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 lutego 2015 r. Rada Gminy Ceglów podjęła uchwałę Nr V/30/15 w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w 2015 r. Podstawę prawną do wydania uchwały stanowił art.11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą. Wskazać należy, że wskazany przepis, stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia programu. Program zgodnie z art. 11 a ust. 2 i 5 ustawy określa zatem szczegółowo:

- zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt,
- opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie,
- odławianie bezdomnych zwierząt,
- obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt,
- poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt,
- usypianie ślepych miotów,
- wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich,
- zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt,
- wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Wymienione powyżej elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. W tej mierze wskazać należy, że unormowana w art. 7 Konstytucji zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12).

W świetle poczynionych uwag za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami (w szczególności z normą upoważniającą, z konstytucyjną zasadą praworządności – art. 7 Konstytucji RP, z wynikającymi z przepisów konstytucyjnych warunkami legalności aktu wykonawczego) należy uznać, wszelkie odstępstwa w programie od granic upoważnienia ustawowego, a więc od katalogu spraw enumeratywnie wymienionych w art. 11 a ustawy, a przekazanych do unormowania w programie.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej uchwały należy stwierdzić, iż bark w niej jest uregulowań dotyczących: zapewnienia obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Nadto organ nadzoru stwierdza, iż uregulowania programu winny być interpretowane m.in. w nawiązaniu do przepisu art. 11 ust.

3 ustawy. Wskazany przepis stanowi, że zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Już z tego przepisu wynika, że dla zrealizowania zadań gminy w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami konieczne jest m.in. zapewnienie takim zwierzętom, w razie ich odławiania, miejsca w schronisku, zapewnienie obowiązkowej kastracji lub sterylizacji w schronisku dla zwierząt, usypianie ślepych miotów. Trzeba więc konkretnie wskazać schronisko, bowiem tak znaczonemu schronisku można w programie powierzyć realizowanie określonych w art. 11a ust.2 pkt 3-6 ustawy zadań. Ponadto wymóg "zapewnienia" bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt może być spełniony tylko w sytuacji gdy takie schronisko już na tym etapie uchwalania programu istnieje i jest to schronisko konkretne, jednoznacznie oznaczone. Również przepis art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy przewiduje "wskazanie" gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku przepisu art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy tj. wskazania podmiotu zobowiązanego do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych.

Brak wskazania w uchwalonym programie konkretnych podmiotów obowiązanych do wykonywania określonych zadań narusza powołane wyżej przepisy ustawy, wskazanie w takiej uchwale konkretnego schroniska, gospodarstwa rolnego i podmiotu zobowiązanego do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych ma także znaczenie informacyjne dla mieszkańców (wyrok NSA z 13.03.2013 r., sygn. akt II OSK 37/13).

Ponadto organ nadzoru wyjaśnia również, iż Rada Gminy Cegłów wprowadzając § 1 programu definicję zwierząt domowych, naruszyła art. 11a ust. 2 i 5 ustawy o ochronie zwierząt. Wynikający z art. 11a ust. 2 i 5 przytoczonej ustawy zakres upoważnienia do określenia programu nie obejmuje bowiem, w żadnej ze spraw, uprawnień rady gminy do formułowania w programie jakichkolwiek pojęć ich dotyczących. Brak upoważnienia rady w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w programie na jego potrzeby własnych definicji pojęć (przez co rozumieć należy przepisy ustawowe zmodyfikowane lub utworzone na użytek zaskarżonej uchwały), w tym ustalania znaczenia określeń ustawowych, jaki i do powtarzania w nim definicji ustawowych. Niezgodność z prawem dokonywania powtórzeń w regulaminie definicji ustawowych, jest ponadto uzasadniona okolicznością, że interpretacja takiego pojęcia w kontekście uchwały, w której go powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (vide: wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt. II OSK 170/10). Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w programie, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie.

W uchwale uregulowano również w sposób lakoniczny zagadnienie opieki nad wolno żyjącymi kotami, poprzez zapis w § 8 programu stanowiący, iż „punkt dokarmiania wolno żyjących kotów będzie na terenie gminnej oczyszczalni ścieków przy ul. Henryka Dobrzyckiego 37 w Cegłowie”, podczas gdy przepis ustawy wyraźnie mówi o opiece nad

wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianiu. Formułując zapisy programu Rada Gminy Cegłów winna raczej określić, iż opieka nad wolno żyjącymi kotami będzie dokonywana poprzez lokalizację punktów przebywania kotów, ich dokarmianiu w miejscach ich przebywania, dbaniu o dostarczenie wody w ww. miejsca, w zimę w miarę możliwości zapewnienie schronienia itd.

Konkludując, Rada Gminy Cegłów powinna przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawodawcę, bowiem niepełna jego realizacja ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

W uwzględnieniu powyższego, organ nadzoru uznał stwierdzenie nieważności uchwały za w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:

Jacek Kozłowski

