



Warszawa, 1 kwietnia 2016 r.

## WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.48.2016

Rada m.st. Warszawy  
pl. Defilad 1  
00-901 Warszawa

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515, poz. 1045 i poz. 1890)

#### **s t w i e r d z a m   n i e w a ż n o ś ć**

uchwały Rady m. st. Warszawy z dnia 25 lutego 2016 r. Nr XXIV/595/2016 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie m. st. Warszawy w 2016 roku w zakresie § 6 pkt 4 Programu i tiret drugiego w Lp. 1 w kolumnie zadania w tabeli Zadania realizowane przez poszczególne jednostki w ramach Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie m. st. Warszawy w 2016 roku, z uwzględnieniem środków finansowych w brzmieniu: „prowadzenie akcji sterylizacji/kastracji zwierząt, których właściciele zamieszkują na terenie m.st. Warszawy”.

### Uzasadnienie

Rada miasta stołecznego Warszawy w dniu 25 lutego 2016 r. pojęła uchwałę Nr XXIV/595/2016 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie m. st. Warszawy w 2016 roku.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowi art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 z późn. zm. - zwanej dalej uoz). Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, zwany dalej *programem*, zgodnie z art. 11a ust. 2 i 5 uoz, określa 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,
- wysokość środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Nadto *program* może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie.

Ustawodawca w art. 11a ust. 6 i 7 uoz ustalił także sposób procedowania nad projektem *programu*, wskazując, że projekt *programu* przygotowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Projekt *programu* winien zostać przekazany do zaopiniowania: właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii, organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy oraz dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy (uprawnione podmioty w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu *programu* wydają opinie o projekcie, przy czym niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego *programu*).

Wymienione art. 11a ust. 2 i 5 uoz elementy *programu* 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 RP 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).

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym gminie przysługuje prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Prawo to nie ma jednak charakteru samoistnego, albowiem gmina może stanowić akty prawa miejscowego jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Rada gminy jest zobowiązana przestrzegać granic upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego albowiem wykroczenie poza zakres ustawowej delegacji powoduje, iż akt prawa miejscowego lub jego część winny być oceniane jako ustanowione bez upoważnienia.

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 akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego, a więc od katalogu spraw enumeratywnie wymienionych w art. 11a ust. 2 i 5 uoz, a przekazanych do unormowania w *programie*.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada miasta stołecznego Warszawy przekroczyła granice delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 i 5 uoz, wprowadzając - w § 6 pkt 4 Programu oraz tiret drugim w Lp. 1 w kolumnie *zadania* w tabeli *Zadania realizowane przez poszczególne jednostki w ramach Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie m. st. Warszawy w 2016 roku, z uwzględnieniem środków*

*finansowych* - regulacje dotyczące sterylizacji i kastracji zwierząt posiadających swych właścicieli.

Art. 11a ust. 2 pkt 4 uoz przewiduje jedynie obligatoryjną sterylizację i kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Brak jest natomiast przepisu regulującego kwestię zasad dofinansowania określonych zabiegów na rzecz właścicieli zwierząt. Zatem z unormowań zawartych w uoz wynika, że gmina mogła jedynie uregulować wysokość środków finansowych na realizację programu poprzez kastrację bądź sterylizację, ale wyłącznie w odniesieniu do zwierząt bezdomnych, a nie do tych posiadających właścicieli (wyrok WSA w Warszawie z 4 listopada 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 1773/2015, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 25 czerwca 2014 r. sygn. akt II SA/Go 417/14). Podobnie WSA we Wrocławiu w wyroku z 22 października 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 478/13 uznał, że unormowania odnoszące się tylko do zwierząt domowych, które znajdują się w posiadaniu określonych osób nie powinny być przedmiotem regulacji przyjętego programu. Zwierzęta te nie są bowiem zwierzętami bezdomnymi w rozumieniu ustawy. Stosownie do art. 4 pkt 16 uoz, przez zwierzęta bezdomne rozumie się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Podejmowany na podstawie art. 11a uoz *program* ma na celu opiekę nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt. Nadto organ nadzoru podkreśla, że zasada samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego nie oznacza dowolności w dysponowaniu środkami publicznymi, a w ramach gospodarki finansowej organom gminy wolno tylko to, na co zezwalają im ustawy (wyrok WSA w Poznaniu z 27 października 2015 r. sygn. akt I SA/Po 1301/15).

Konkludując należy stwierdzić, że uchwała Rady m. st. Warszawy z dnia 25 lutego 2016 r. Nr XXIV/595/2016 w zakresie określonym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego została podjęta z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 4 uoz, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, gdyż Miasto nie może wykraczać poza swoje kompetencje, nawet jeżeli cel wprowadzonych uregulowań dla jego mieszkańców jest słuszny.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu 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, w części objętej rozstrzygnięciem, z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera