



WOJEWODA MAZOWIECKI  
LEX-I.4131.49.2016.MK

Warszawa, 29 marca 2016 r.

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

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

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIX/107/16 Rady Gminy Leoncin z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Leoncin w 2016 roku.

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 lutego 2016 r. Rada Gminy Leoncin podjęła uchwałę w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Leoncin w 2016 roku, zwanego dalej Programem.

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. 11a 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,
- wysokość 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. 11a ustawy, a przekazanych do unormowania w programie.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że Rada Gminy Leoncin wprowadzając w § 1 Programu słowniczek określonych w nim pojęć istotnie naruszyła art. 11a ust. 2 ustawy. Wynikający z art. 11a ust. 2 ustawy zakres upoważnienia do określenia szczegółowej materii dotyczącej programu nie obejmuje bowiem, w żadnej ze spraw wymienionych w pkt 8-11 i 17, uprawnienia rady gminy do formułowania w regulaminie jakichkolwiek pojęć ich dotyczących. Brak upoważnienia rady w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w regulaminie 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 programie 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 świetle poczynionych uwag, należy stwierdzić nieważności tych wszystkich przepisów § 1 Programu, które definiują pojęcia wcześniej już zdefiniowane w ustawach. Za zasadne należy uznać natomiast uregulowania § 1 Programu dotyczące: schroniska, osoby odławiającej zwierzęta, gospodarstwa rolnego, strony

internetowej urzędu, adresu internetowego Schroniska, lekarza weterynarii, a także obejmujące pojęcia odnoszące się do samej gminy i jej organów określone w pkt 1-7. Również niezgodne z prawem są zapisy § 3 pkt 2 oraz § 5 Programu, gdzie posłużono się pojęciami bezpańskich kotów i następnie bezdomnych kotów. Zgodnie z art. 4 pkt 21 ustawy o ochronie zwierząt przez zwierzęta wolno żyjące (dzikie) - rozumie się zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka, z kolei w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt wskazano na opiekę nad wolno żyjącymi kotami, czym przesądzono zakwalifikowanie kotów do zwierząt wolno żyjących.

Organ nadzoru stwierdza również, iż art. 11a ust. 2 pkt 2 nakłada na Radę Gminy obowiązek uregulowania opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania, wobec czego za niezgodne z prawem uznać należy zapisy § 5 dotyczące kotów, z których wynika, iż sprawowanie opieki nad tymi zwierzętami wykonuje Wójt, w miarę posiadanych środków, przy jednoczesnym braku wskazania w załączniku do przedmiotowej uchwały jakichkolwiek środków na ten cel. Wskazana regulacja Programu nie wypełnia przesłanek ustawowych. Analogicznie brak jest wskazania środków finansowych na usypianie ślepych miotów. Brak zapewnienia środków finansowych na określone zadanie, obligatoryjnie wskazane w ustawie w praktyce oznacza niemożliwość realizacji takiego zadania. Organ nadzoru informuje, iż poza wskazaniem wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu, należy również uregulować sposób wydatkowania tych środków, a obligatoryjne punkty Programu, wskazane w ustawie, muszą być kompatybilne ze sposobem wydatkowania środków.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy jasno wynika, że rada gminy musi zapewnić całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Rada Gminy Leoncin w § 1 pkt 18 Programu zawarła postanowienie z którego wynika, iż poprzez lekarza weterynarii należy rozumieć lekarza weterynarii zatrudnionego w schronisku w Radysach, schroniska z którego właścicielem Gmina podpisała stosowną umowę, a także lekarza weterynarii, z którym Gmina podpisze stosowną umowę. Brak wskazania w uchwalonym programie konkretnego podmiotu obowiązującego do wykonywania określonych zadań narusza powołane wyżej przepisy ustawy, wskazanie w takiej uchwale konkretnego lekarza weterynarii ma również znaczenie informacyjne dla mieszkańców (wyrok NSA z 13.03.2013 r., sygn. akt II OSK 37/13).

Organ nadzoru stwierdza również, iż przedmiotowy Program winien stanowić akt prawa miejscowego. Okoliczność, że określony Program (akt planowania) uchwalany przez radę gminy zawiera postanowienia jednostkowe i konkretne sama przez się nie pozbawia takiego aktu charakteru aktu prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, że wystarczy, aby choć jedno postanowienie uchwały miało charakter generalno-abstrakcyjny by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego, a okoliczność, że określony program (akt planowania) uchwalany przez radę gminy zawiera postanowienia jednostkowe i konkretne sama przez się nie pozbawia takiego aktu charakteru aktu prawa miejscowego (wyrok NSA z 13.03.2013 r., sygn. akt II OSK 37/13).

Konkludując, Rada Gminy Leoncin 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:  
*Zdzisław Szipiera*