



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 6 kwietnia 2016 r.

LEX-I.4131.51.2016.MS

*Rada Miejska w Serocku
ul. Rynek 21
05-140 Serock*

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 185/XVIII/2016 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie *przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Miasto i Gmina Serock w 2016 roku*, w zakresie załącznika do uchwały, w części dotyczącej Rozdziału I ust. 6 i 7, Rozdziału II Ad. 2 ust. 2 oraz Ad. 4, w części dotyczącej finansowania przez gminę zabiegów sterylizacji i kastracji zwierząt domowych właścicielom zwierząt, którzy na stałe zamieszkują na terenie gminy, a także załącznika Nr 2 do Programu, w części dotyczącej ust. 4 lit. a i b.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 lutego 2016 r. Rada Miejska w Serocku podjęła uchwałę w sprawie *przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Miasto i Gmina Serock w 2016 r.* Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi m. in. art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 z późn. zm.), dalej uoz. Zgodnie z dyspozycją art. 11 ust. 1 uoz zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie należy do zadań własnych gminy. Natomiast art. 11a uoz wskazuje upoważnienie dla rady w zakresie uchwalania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, corocznie do dnia 31 marca. W dalszej części ww. przepisu ustawodawca wskazuje zamknięty katalog spraw będących przedmiotem programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Tak więc program, o którym mowa w art. 11a ust. 1, obejmuje:

- 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.

Wskazane przez ustawodawcę elementy stanowią normę o charakterze *iuris cogentis*, formułującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym, jakim jest w tym wypadku uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Zadaniem tegoż organu jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek wskazanych przez ustawodawcę skutkuje zawsze bezwzględną nieważnością całej uchwały.

W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, iż rada Miejska w Serocku w Rozdziale I załącznika do przedmiotowej uchwały wprowadziła słowniczek określonych w niej pojęć przez co naruszyła art. 11a uoz. Zakres upoważnienia wynikający z tegoż przepisu nie obejmuje w żadnej z wymienionych przez ustawodawcę spraw upoważnienia rady do konstruowania 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 należy rozumieć przepisy ustawowe zmodyfikowane lub utworzone na użytek zaskarżonej uchwały), w tym ustalenia znaczenia określeń ustawowych, jak 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 (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 1701/10). 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. Poza tym skoro postanowienia programu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe

w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do powtarzania w nim definicji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej. W świetle poczynionych uwag, należy stwierdzić nieważność tych zapisów Rozdziału I załącznika do uchwały, które definiują pojęcia wcześniej już zdefiniowane w uoz, tj.:

- zwierzęta bezdomne (modyfikacja definicji wynikającej z art. 4 pkt 16 uoz),
- zwierzęta domowe (powtórzenie definicji z art. 4 pkt 17 uoz).

Ponadto w Rozdziale II Ad. 2 ust. 2 załącznika do uchwały wskazano, iż zabiegi sterylizacji i kastracji oraz niezbędne leczenie kotów wolnożyjących, mających swoich opiekunów, prowadzone będą do momentu wyczerpania środków finansowych przeznaczonych na ten cel w budżecie gminy. Należy wskazać, iż program, o którym mowa w art. 11a uoz dotyczy wyłącznie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Zgodnie z definicją ustawową zwierzętami bezdomnymi są 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. Ponadto zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 4 uoz obowiązkowa kastracja albo sterylizacja zwierząt odbywa się wyłącznie w schroniskach dla zwierząt. Konkludując powyższe rada nie posiada delegacji stanowiącej podstawę do działań wspierających sterylizację i kastrację kotów posiadających opiekunów, poprzez finansowanie zabiegów wykonywanych w gabinetach weterynaryjnych.

W Rozdziale II Ad. 4 załącznika do uchwały (w tym zakresie w odniesieniu również do załącznika Nr 2 do Programu, w części dotyczącej ust. 4 lit. a i b) Rada Miejska w Serocku określiła zasady obowiązkowej sterylizacji lub kastracji zwierząt w schroniskach oraz zwierząt domowych. Jednym z postanowień tej części programu jest finansowanie przez gminę zabiegów sterylizacji i kastracji zwierząt domowych właścicielom zwierząt, którzy na stałe zamieszkują na terenie gminy. Żaden przepis prawa nie upoważnia organu stanowiącego gminy do podjęcia działań w zakresie dofinansowania do zabiegów kastracji, czy sterylizacji zwierząt mających właścicieli.

Należy szczególnie podkreślić, iż uoz nie przewiduje współuczestniczenia w kosztach realizacji programu przeciwdziałania bezdomności oraz opieki nad bezdomnymi zwierzętami przez właścicieli zwierząt. Jednym z obowiązkowych elementów programu, o którym mowa w art. 11a uoz jest wskazanie wysokości środków przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Ponadto obowiązkową regulacją w programie jest również kwestia sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Ustawa nie przewiduje odrębnej regulacji w zakresie jakichkolwiek dofinansowań (w formie dotacji) w kosztach sterylizacji bądź kastracji zwierząt mających właścicieli, a także dofinansowań zabiegów w gabinetach weterynaryjnych. Z samej

dyspozycji art. 11 ust. 1 uoz wynika, iż obowiązek nałożony na radę gminy w tym przepisie dotyczy bezdomnych zwierząt. Za opiekę nad zwierzętami, które mają właścicieli, odpowiedzialni są wyłącznie ich właściciele.

Z unormowań zawartych w uoz wynika, że gmina może jedynie uregulować wysokość środków finansowych na realizację programu poprzez kastrację bądź sterylizację, ale w odniesieniu do bezdomnych zwierząt, a nie do tych posiadających właścicieli. Zatem uregulowania objęte zakresem tego zagadnienia wykraczają poza materię ustawową uregulowaną w uoz. Gmina nie może wykraczać poza swoje kompetencje, nawet jeżeli cel wprowadzanych uregulowań dla jej mieszkańców jest słuszny. Powtórzyć należy, że wszelki regulacje, co do których rada nie posiada upoważnienia ustawowego, są sprzeczne z prawem jako naruszające art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta oznacza, że organ, w tym także stanowiący gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (wyrok WSA z dnia 4 listopada 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 1773/15).

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Serocku przekroczyła swoje kompetencje, działając bez wyraźnego umocowania, wynikającego wprost z przepisów prawa.

Konkludując powyższy wywód, w ocenie organu nadzoru, zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr 185/XVIII/2016 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie *przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Miasto i Gmina Serock w 2016 r.*, w części objętej niniejszym rozstrzygnięciem.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera