WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 4 kwietnia 2016 r.

LEX-I.4131.54.2016.MPZ

Rada Miejska w Glinojecku
ul. Płocka 12
06-450 Glinojeck

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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/97/2016 Rady Miejskiej w Glinojecku z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Glinojeck na 2016 r.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 lutego 2016 r. Rada Miejska w Glinojecku podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Glinojeck na 2016 r.

Obowiązek uchwalenia takiego programu wynika z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r., poz. 856 z późn. zm.), natomiast szczegółowy zakres regulacji zawarty jest w dyspozycji ust. 2-5 ww. artykułu.

W świetle art. 11a ust. 2 i 5 ustawy o ochronie zwierząt program obejmuje: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, odławianie bezdomnych zwierząt, obligatoryjną 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. 11 a ustawy, a przekazanych do unormowania w programie.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Rady Miejskiej w Glinojecku została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. W kwestionowanej uchwale znalazły się zapisy wykraczające poza delegację ustawową wskazaną powyżej.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że Rada Miejska w Glinojecku wprowadzając w § 2 Załącznika Nr 1 do uchwały, 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 uprawnienia rady gminy do formułowania w regulaminie

jakichkolwiek pojęć. 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 nieważność pkt 3 – 10 § 2 Załącznika Nr 1 do uchwały, które definiują pojęcia wcześniej już zdefiniowane w ustawach. Przy czym należy wskazać, że w pkt 6 § 2 Załącznika Nr 1 do uchwały, w którym zdefiniowano pojęcie „zwierząt bezdomnych" nieprecyzyjnie powtórzono treść art. 4 pkt 16 ustawy.

Za nieprawidłowe należy uznać te wszystkie zapisy regulaminu, które dopuszczają nieodpłatną kastrację i sterylizację psów poza schroniskiem dla zwierząt. Zatem za przekraczające delegację ustawową należy uznać uregulowania:

- § 3ust. 2 pkt 9 Załącznika Nr 1 do uchwały, w którym zapewniono nieodpłatne wykonywanie w wyznaczonej przez Gminę Glinojeck, lecznicy weterynaryjnej, zabiegów kastracji/sterylizacji psów;

- § 4 ust. 3 pkt 4 Załącznika Nr 1 do uchwały, w którym Rada Gminy dopuściła sterylizację i kastrację bezdomnych psów poza schroniskiem i zobowiązała się do pokrycia kosztów ww. zabiegów;

- § 7 ust. 8 Załącznika Nr 1 do uchwały, przewidującego środki na kastrację/sterylizację psów, których właścicielami są osoby fizyczne, mieszkające na terenie Gminy Glinojeck;

- § 4 ust. 8 Załącznika do uchwały, który rozwija kwestie wykonywania kastracji i sterylizacji psów stanowiących własność osób fizycznych.

Wszystkie ww. zapisy przekraczają granice delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 i 5 ustawy o ochronie zwierząt, wprowadzając 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 realizacje 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).

Nieprawidłowy jest również zapis § 4 ust. 3 pkt 6 nakładający na osobę prowadzącą schronisko dla bezdomnych zwierząt obowiązek przekazywania do Urzędu Miasta i Gminy informacji o ilości zwierząt przebywających w schronisku oraz przekazywanych w danym miesiącu do adopcji. Brak podstaw prawnych do regulowania tego typu kwestii w programie opieki nad zwierzętami, takie regulacje mogą znaleźć się jedynie w umowie.

Za nieprawidłowe, zdaniem organu nadzoru, należy uznać także zapisy § 4 ust. 6 pkt 1-3 Załącznika Nr 1 do uchwały. Wskazane wyżej przepisy, w których mowa jest o znęcaniu

się nad zwierzętami gospodarskimi (§4 ust. 6 pkt 1), stanowią przekroczenie delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. Problematyka egzekwowania od mieszkańców miasta skutecznej opieki nad zwierzęciem, nie może być uregulowana kwestionowaną uchwałą w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi. W przypadku nieprawidłowego sprawowania opieki nad zwierzętami właściciel może ponosić odpowiedzialność przewidzianą w przepisie art. 77 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 z późn. zm.).

Za przekraczające upoważnienie ustawowe należy uznać także zapisy § 4 ust. 6 pkt 2 Załącznika Nr 1 do uchwały, które dotyczą decyzji o czasowym odebraniu zwierząt. Kwestie te zostały szczegółowo uregulowane w przepisie art. 7 ustawy o ochronie zwierząt.

Ponadto w Programie powinno zostać wskazane gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, tymczasem Rada w § 4 ust. 6 pkt 3 Załącznika Nr 1 do uchwały wyznaczyła gospodarstwo rolne ale tylko dla zwierząt gospodarskich odebranych a nie wszystkich bezdomnych. Tym samym nie doszło do pełnej realizacji upoważnienia ustawowego, co ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

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).

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie0 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 Sipiera