



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131. 60 .2016.MZ

Warszawa, 8 kwietnia 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r. poz.446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/124/2016 Rady Gminy Teresin z dnia 18 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Teresin w 2016 roku.”

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 marca 2016r. Rada Gminy Teresin podjęła uchwałę Nr XIX/124/2016 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Teresin 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, 3 i 5 uoz, a przekazanych do unormowania w *programie*.

Naruszeniem delegacji określonej w powołanym przepisie, jest wprowadzenie przez Radę Gminy pojęć zdefiniowanych w § 1 ust. 2 *Programu*: „właściciela” (pkt 4) i „kotów wolno żyjących” (pkt 8). Rozumienie pojęcia prawa własności i sposób jego wykonywania przez właściciela wynika z regulacji ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks prawa cywilnego (Dz.U. z 2016r. poz. 380, z późn. zm.), natomiast definicja „zwierząt wolno żyjących”, która obejmuje również nieudomowione koty, została określona w art. 4 pkt 21 uoz. Brak upoważnienia rady do definiowania pojęć w uchwalanym programie 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.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Teresin przekroczyła granice delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2, 3 i 5 uoz, wprowadzając - w § 4 , § 2 pkt 2 *Programu* i *Załączniku nr 1 do Programu* regulacje dotyczące dofinansowania przez Gminę, na rzecz właścicieli zwierząt, wykonywania zabiegów sterylizacji i kastracji psów i kotów oraz dokonywania zabiegów weterynaryjnych m.in. usypiania ślepych miotów.

Jednocześnie w § 5 uchwały Rada Gminy istotnie naruszyła przepis art. 11a ust. 2 pkt 4 uoz, który przewiduje jedynie obligatoryjną sterylizację i kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Przyjęty § 5 *Programu* uchwały wprowadza postanowienia, według których obligatoryjną kastrację lub sterylizację bezdomnych psów oraz wolno żyjących kotów, przeprowadza wskazany w uchwale lekarz weterynarii, a więc zabiegi na bezdomnych zwierzętach dokonywane są poza schroniskiem.

Ustawa nakłada obowiązek określenia wymogu obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt, natomiast brak jest 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. Na podstawie art. 11 ust. 1 uoz zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie należy do zadań własnych gmin. Rada gminy wypełniając wskazany obowiązek określa *program*. 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).

Nadto, Rada Gminy w § 7 ust. 1 pkt 4 uchwały, w sprzeczności z dyspozycją art. 11a ust. 2 pkt 8 *uoz*, w sposób nieprecyzyjny wskazała podmiot świadczący usługi w zakresie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Sposób redakcji wskazanej wyżej jednostki aktu nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, czy w przypadkach zdarzeń drogowych usługę całodobowej opieki weterynaryjnej wykonuje wskazana w § 3 pkt 2 Przychodnia Weterynaryjna Provet s.c., czy też inny bliżej nieokreślony podmiot.

W ust. 2 § 7 uchwały Rada Gminy postanowiła że: „Za poszukiwanie nowych właścicieli dla miotów psów i kotów odpowiadają ich dotychczasowi właściciele”. Wskazany ustęp również stanowi wykroczenie poza zakres ustawowej delegacji, wynikającej z art. 11a ust. 2 ustawy, przepis ten nakłada bowiem na organ gminy obowiązek wprowadzenia w programie regulacji dotyczącej poszukiwania właścicieli tylko dla zwierząt bezdomnych, a nie zwierząt, które posiadają właścicieli.

Ponadto podkreślenia wymaga, iż ustawodawca w art. 11a ust. 5 *uoz* zawarł obowiązek wskazania w programie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu, jak również sposobu wydatkowania tych środków. Rada Gminy Teresin przewidziała jedynie wysokość środków przeznaczonych na realizację własnego programu, ale nie określiła sposobu wydatkowania tych środków.

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 z mocy prawa wykonanie uchwały, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Zdzisław Szipiera