



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.70.2016.MZ

Warszawa, 21 kwietnia 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 235/XVII/2016 Rady Gminy Lesznowola z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lesznowola w 2016 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2016r. Rada Gminy Lesznowola podjęła uchwałę Nr 235/XVII/2016 w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lesznowola 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*.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Lesznówla przekroczyła granice delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2, 3 i 5 *uoz*, wprowadzając - w § 1 pkt 4, § 3 ust. 2 pkt 6 i 7 *Programu* regulacje dotyczące dofinansowania na rzecz właścicieli zwierząt przez Gminę wykonywania zabiegów sterylizacji i kastracji zwierząt.

Jednocześnie w § 2 ust. 5 pkt 3 uchwały Rada Gminy istotnie naruszyła przepis art. 11a ust. 2 pkt 4 *uoz*, który przewiduje obowiązkową sterylizację i kastrację zwierząt jedynie w schroniskach dla zwierząt. Przyjęty § 2 ust. 5 pkt 3 *Programu* wprowadza postanowienia, według których obowiązkową kastrację lub sterylizację bezdomnych zwierząt przeprowadza Przychodnia Weterynaryjna, a więc zabiegi na bezdomnych zwierzętach dokonywane są poza schroniskiem.

Ustawa nakłada obowiązek określenia wymogu obowiązkowej 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 wyłapywanie 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 § 3 ust. 2 pkt 7 oraz § 2 ust. 5 pkt 8 uchwały, w sprzeczności z dyspozycją art. 11a ust. 2 pkt 8 *uoz* wprowadziła regulację dotyczącą zapewnienia pomocy lekarsko-weterynaryjnej zwierzętom poszkodowanym w zdarzeniach komunikacyjnych, nie określając czy opieka ma być sprawowana całodobowo i obejmując obowiązkiem opieki jedynie zwierzęta domowe oraz w sposób niejasny określając podmiot świadczący usługi 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 § 2 pkt 2 *Programu* Przychodnia Weterynaryjna Sylwester Zając, czy też inna przychodnia weterynaryjna. Nadto, postanowienie zawarte w § 2 ust. 5 pkt. 8 *Programu* w zakresie, w jakim określa sposób postępowania ze zwierzętami odłowionymi, które pogryzły ludzi -przejdzie kwarantanny badania w kierunku wścieklizny, zgodnie z decyzją Powiatowego Lekarza Weterynarii- przekracza delegację, wynikającą z art. 11a ust. 2 *uoz.*

W § 6 *Programu* Rada Gminy Lesznów uchwaliła sposób postępowania z dzikimi zwierzętami przez określone podmioty, w przypadku pojawienia się dzikich zwierząt na terenie zabudowanym Gminy. Wskazany wyżej paragraf również stanowi wykroczenie poza zakres delegacji z art. 11a ust. 2 *uoz.*

Ponadto, Rada Gminy Lesznów w *programie* nie przewidziała unormowań dotyczących usypiania ślepych miotów zwierząt, który to obowiązek ustawodawca nałożył w przepisie art. 11a ust. 2 pkt 6 *uoz.*

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