



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131. 41 .2016.MZ

Warszawa, 22 kwietnia 2016 r.

**Rada Miejska
w Grodzisku Mazowieckim
ul. Kościuszki 32a
05-825 Grodzisk Mazowiecki**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

s t w i e r d z a m n i e w a ż n o ś ć

uchwały Nr 324/2016 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Grodzisk Mazowiecki w 2016 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2016r. Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim podjęła uchwałę Nr 324/2016 w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Grodzisk Mazowiecki 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.

Wskazać należy, że w świetle nowszego orzecznictwa sądów administracyjnych program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt przyjmowany przez radę gminy w formie uchwały, ma charakter aktu prawa miejscowego. Zgodnie ze stanowiskiem NSA wyrażonym w wyroku z dnia 13 marca 2013r. sygn. II OSK 37/13 : „Okoliczność, że konkretny 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 nawet jedno postanowienie uchwały o charakterze generalno-abstrakcyjnym, by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego.” Zatem uchwała Nr 324/2016 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim winna była zostać ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i wejść w życie w terminie właściwym dla aktów prawa miejscowego.

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 Teresin przekroczyła granice delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2, 3 i 5 uoz, wprowadzając - w § 7 *Programu* regulacje dotyczące dofinansowania na rzecz właścicieli zwierząt przez Gminę wykonywania zabiegów sterylizacji i kastracji zwierząt domowych oraz usypiania ślepych miotów tych zwierząt.

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.

Jednocześnie w powołanym wyżej § 7 oraz § 11 uchwały Rada Gminy istotnie naruszyła przepis art. 11a ust. 2 pkt 4 uoz, który przewiduje jedynie obligatoryjną sterylizację i kastrację zwierząt bezdomnych w schroniskach dla zwierząt. W § 7 i § 11 *Programu* Rada Miejska wprowadziła postanowienia, zgodnie z którymi obligatoryjną kastrację lub sterylizację bezdomnych zwierząt, przeprowadza się we wskazanych w uchwale gabinetach weterynarii, a więc zabiegi na bezdomnych zwierzętach dokonywane są poza schroniskiem.

Stosownie do art. 4 pkt 16 uoz, przez zwierzęta bezdomne rozumie się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabląkały 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).

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.



Zdzisław Szipiera

