



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.73.2016.BB

Warszawa, 22 kwietnia 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/206/16 Rady Miasta Otwocka z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Otwocka na 2016 rok” w części dotyczącej § 2 ust. 8 oraz § 5 ust. 5 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miasta Otwocka w dniu 31 marca 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXV/206/16. Podstawę prawną 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 „ustawą”, upoważniająca radę gminy do uchwalenia Programu.

Program zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy winien określić zagadnienia dotyczące:

- zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt,
- opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie,
- odławiania bezdomnych zwierząt,
- obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt,
- poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt,
- usypiania ślepych miotów,
- wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich,
- zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych udziałem zwierząt,
- wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu 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 akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego, a więc od katalogu spraw enumeratywnie wymienionych w art. 11a ustawy, a przekazanych do unormowania Programem opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiem bezdomności.

Rada Miasta Otwocka wprowadzając § 2 ust. 8 Programu pojęcie „kotów wolno żyjących” istotnie naruszyła art. 11a ustawy. Wynikający z art. 11a ustawy zakres upoważnienia nie uprawnia rady gminy do formułowania w regulaminie jakichkolwiek pojęć ich dotyczących. Brak upoważnienia rady w tym zakresie 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. 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 definiowanemu zwrotowi 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 istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie.

Badając legalność kwestionowanej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że w § 2 ust 8 Programu Rada przyjęła definicję kotów wolno żyjących, mimo że ustawa w art. 4 pkt 21 wprowadziła definicję "zwierząt wolno żyjących (dzikich)". Przez zwierzęta „wolno żyjące (dzikie)” rozumie się zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. Regulacja ta znajduje odpowiednie zastosowanie do kotów wolno żyjących, tym bardziej, że ustawodawca nie przyjął odmiennej definicji dla tego pojęcia.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Miasta Otwocka przekroczyła granice delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 6 uoz, wprowadzając - w § 5 ust. 5 Programu regulacje dotyczące „umożliwienia bezpłatnego usypiania ślepych miotów właścicielom zwierząt domowych”. Art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy 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 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. Podejmowany na podstawie art. 11a uoz *program* ma na celu opiekę nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt i stanowi wypełnienie obowiązków gminy-zadania własnego obejmującego zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie. 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).

Konkludując należy stwierdzić, że uchwała Rady Miasta Otwocka Nr XXV/206/16 zakresie określonym w petitum rozstrzygnięcie nadzorcze została podjęta z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, gdyż Miasto nie może wykraczać poza swoje kompetencje, nawet jeżeli cel wprowadzonych uregulowań dla jego mieszkańców jest słuszny.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu 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 w części objętej stwierdzeniem nieważności z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Zdzisław Szipiera