



WOJEWODA MAZOWIECKI  
LEX-I.4131.69.2016.AJS

Warszawa, 2 maja 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 Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 31 marca 2016 r. Nr XVIII.192.2016 w sprawie *Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Pruszkowa na 2016 r.*

## Uzasadnienie

Rada Miasta Pruszkowa w dniu 31 marca 2016 r. pojęła uchwałę Nr XVIII.192.2016 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Pruszkowa na 2016 r.

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 w 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 normatywnych, 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 i 5 uoz, a przekazanych do unormowania w *programie*.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że Rada Miasta Pruszkowa, wprowadzając w § 4 ust. 5 Programu przepisy dotyczące dofinansowania kosztów sterylizacji i kastracji właścicielom psów i kotów, przekroczyła delegację ustawową. Art. 11a ust. 2 pkt 4 i pkt 2 uoz przewidują jedynie obligatoryjną sterylizację i kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt oraz opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w ramach której dopuszcza się realizację tego typu zabiegów. Brak jest natomiast przepisu upoważniającego, który reguluje zasady 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. W tym kontekście podkreślenia wymaga, że zadanie własne gminy, o którym mowa w art. 11 uoz, obejmuje zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie, zaś program uchwalany jest dla wypełnienia tego obowiązku.

Jednocześnie Rada Miasta Pruszkowa nie uregulowała obligatoryjnej sterylizacji i kastracji zwierząt w schroniskach dla bezdomnych zwierząt, wprowadzając jedynie w § 4 ust. 3 Programu przepis, na podstawie którego „*Miasto pokrywa koszty zabiegów sterylizacji i kastracji bezdomnych zwierząt, które będą wykonywane przez lekarza weterynarii, z którym została zawarta umowa.*”. Przyjęta w Programie regulacja nie wypełnia delegacji z art. 11a ust. 2 pkt 4 uoz.

Organ nadzoru podkreśla, iż zgodnie z art. 11a ust. 5 uoz, program winien zawierać wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Regulacja § 7 Programu nie wypełnia ww. przesłanek ustawowych. Brak zapewnienia środków finansowych na określone zadanie, obligatoryjnie wskazane w ustawie, w praktyce oznacza brak możliwości realizacji takiego zadania. Tymczasem w Programie nie podano kwoty na realizację zadań wskazanych w art. 11a ust. 2 pkt 4 i 7 uoz, przewidując jedynie możliwość przesunięcia środków w zależności od zaistniałych potrzeb.

Konkludując należy stwierdzić, że uchwała Rady Miasta Pruszkowa z 31 marca 2016 r. Nr XVIII.192.2016 w sprawie *Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Pruszkowa na 2016 r.* została podjęta z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 4 i ust. 5 uoz, gdyż Miasto z jednej strony ma obowiązek wypełnienia delegacji ustawowej, a z drugiej 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 z mocy prawa, a dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Zdzisław Szipiera*