



WOJEWODA MAZOWIECKI  
LEX-I.4131.79.2016.MK

Warszawa, 25 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 XX/96/2016 Rady Gminy Młodzieszyn z dnia 30 marca 2016 roku w sprawie: wprowadzenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Młodzieszyn w 2016 roku.

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2016 r. Rada Gminy Młodzieszyn podjęła uchwałę w sprawie: wprowadzenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Młodzieszyn w 2016 roku, zwanego dalej Programem.

Podstawę prawną do wydania uchwały stanowił 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. Wskazać należy, że wskazany przepis, stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia programu. Program zgodnie z art. 11 a ust. 2 i 5 ustawy określa zatem 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.

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 programie od granic upoważnienia ustawowego, a więc od katalogu spraw enumeratywnie wymienionych w art. 11 a ustawy, a przekazanych do unormowania w programie.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że Rada Gminy Młodzieszyn wprowadzając w § 3 pkt 4 definicje „właściciela tj. osoby będącej mieszkańcem gminy Młodzieszyn, posiadającej zwierzę lub zwierzęta, o których mowa w niniejszej uchwale” istotnie naruszyła art. 11a ust. 2 ustawy. Wynikający z art. 11a ust. 2 ustawy zakres upoważnienia do określenia szczegółowej materii dotyczącej programu nie obejmuje bowiem, uprawnienia rady gminy do formułowania w regulaminie jakichkolwiek pojęć ich dotyczących. Brak upoważnienia rady w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w regulaminie 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 zwrotom 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 w programie, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie.

Organ nadzoru wyjaśnia nadto, iż Rada Gminy Młodzieszyn wprowadzając w § 4 ust. 1 i 2 pkt od 1 do 7 oraz w § 5 Programu regulacje dotyczącą dofinansowanie właścicielom psów kosztów sterylizacji lub kastracji oraz regulacje dotyczącą sterylizacji lub kastracji przez lekarza weterynarii, przekroczyła delegację ustawową. Organ nadzoru stwierdza, iż w świetle art. 11 a ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie zwierząt obligatoryjność sterylizacji albo kastracji zwierząt przewiduje się tylko w schroniskach (wyrok WSA w Warszawie, IV SA/Wa 1773/15), wyjątek dotyczy wykonywania powyższych zabiegów w ramach sprawowania opieki nad wolno żyjącymi kotami (art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt).

Organ nadzoru stwierdza również, iż art. 11 a ust. 2 pkt 2 nakłada na Radę Gminy obowiązek uregulowania opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania, wobec czego za niezgodne z prawem uznać należy zapisy § 4 ust. 2 pkt 8 Programu dotyczące kotów, z których wynika, iż na dzień dzisiejszy na terenie Gminy nie występuje problem bezdomności kotów, zaś w razie zaistnienia takiego problemu Gmina wyznaczy osobę odpowiedzialną za opiekę nad kotami wolno żyjącymi i zapewni ich dokarmianie ze środków zabezpieczonych w budżecie Gminy. Wskazać należy także, iż Program winien określić sposób opieki nad wolno żyjącymi kotami oraz sposób w jaki będą one dokarmiane (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 października 2014 r., II SA/Bk 699/14). W Programie trzeba również wskazać podmioty odpowiedzialne za realizację ww. zadań. Przedmiotowa uchwała w omawianym zakresie nie określa sposobu opieki nad kotami wolno żyjącymi ani sposobu w jaki będą one dokarmiane, brak jest też wskazania podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadania.

Organ nadzoru wyjaśnia także, iż zgodnie z art. 11 a ust. 5 ustawy, program winien zawierać wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Regulacja Programu (§ 10 ust. od 1 do 3 Programu) nie wypełnia ww. przesłanek ustawowych. Brak zapewnienia środków finansowych na określone zadanie, obligatoryjnie wskazane w ustawie w praktyce oznacza niemożliwość realizacji takiego zadania. Organ nadzoru informuje, iż poza wskazaniem wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu, należy również uregulować sposób wydatkowania tych środków, a obligatoryjne punkty Programu, wskazane w ustawie, muszą być kompatybilne ze sposobem wydatkowania środków.

Konkludując, Rada Gminy Młodzieszyn powinna przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawodawcę, bowiem niepełna jego realizacja ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

W uwzględnieniu powyższego, organ nadzoru uznał stwierdzenie nieważności uchwały za w pełni uzasadnione.

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 wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Zdzisław Szipera*