



Warszawa, 22 marca 2023 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.73.2023.MW

Rada Gminy Winnica

ul. Pułtуска 25

06 - 120 Winnica

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

załącznika do uchwały Rady Gminy Winnica Nr XLII/303/2023 z dnia 6 marca 2023 r. *w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Winnica w 2023 roku*, w zakresie ustaleń zawartych w § 10 ust. 1 w odniesieniu do sformułowania: „*psów i kotów*”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 6 marca 2023 r. Rada Gminy Winnica podjęła uchwałę Nr XLII/303/2023 *w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Winnica w 2023 roku*.

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowi, m.in. art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.o.z”, zgodnie z którym:

- „1. Rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.
2. Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności:
 - 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt;

- 2) *opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie;*
 - 3) *odławianie bezdomnych zwierząt;*
 - 4) *obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt;*
 - 5) *poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt;*
 - 6) *usypianie ślepych miotów;*
 - 7) *wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich;*
 - 8) *zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.*
3. *Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie.*
 - 3a. *Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają.*
 4. *Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt.*
 5. *Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.*
 6. *Projekt programu, o którym mowa w ust. 1, przygotowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta).*
 7. *Projekt programu, o którym mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania:*
 - 1) *właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii;*
 - 2) *organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy;*
 - 3) *dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.*
 8. *Podmioty, o których mowa w ust. 7, w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu, o którym mowa w ust. 1, wydają opinie o projekcie. Niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego programu.”.*

Przedmiotowa uchwała została podjęta po uzyskaniu opinii Powiatowego Lekarza Weterynarii, organizacji społecznych oraz dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich działających na terenie gminy Winnica.

W ocenie organu nadzoru postanowienie załącznika do uchwały, w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego w sposób istotny narusza prawo.

Warunkiem stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego uchwalonego przez gminę jest uznanie, że naruszenie miało charakter istotny (art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym). Ustawodawca nie zdefiniował, co należy rozumieć pod pojęciem istotnego naruszenia prawa. Za istotne naruszenie prawa, w omawianym tu kontekście, należy przede wszystkim uznać następujące przypadki: przekroczenie przez radę gminy upoważnienia ustawowego (zarówno w aspekcie przedmiotowym, jak i podmiotowym), niepełne wykonanie upoważnienia ustawowego rzutujące na realizacji celów danego aktu, przyjęcie rozwiązań naruszających zasady poprawnej legislacji, w tym poprzez uchwalenie przepisów niejednoznacznych lub dysfunkcyjnych, przyjęcie rozwiązań sprzecznych z aktami wyższego rzędu, a także naruszenie trybu uchwalenia danego aktu prawa miejscowego w stopniu, który może rzutować na samą możliwość podjęcia danej uchwały lub na treść kontrolowanego aktu. Opisane wyżej przypadki godzą bowiem m.in. w konstytucyjną zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), której istotnym elementem jest nakaz ścisłego interpretowania kompetencji organów władzy publicznej, w tym kompetycji władz lokalnych (art. 94 Konstytucji RP), zasady pewności i jednoznaczności prawa, a także konstytucyjny wymóg, aby ograniczenie praw i wolności następowało na podstawie ustawy (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Innymi słowy przez naruszenie prawa w sposób istotny w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych uznaje się uchybienia prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały (por. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97).

W § 10 ust. 1 załącznika do uchwały ustalono, że: „1. *Usypianie ślepych miotów psów i kotów trafiających do Schroniska z interwencji z terenu gminy realizuje lekarz weterynarii, z którym współpracuje Schronisko*”.

Przywołane wyżej ustalenie uznać należy za istotnie naruszające prawo w zakresie, w jakim Rada Gminy kwestię usypiania ślepych miotów ograniczyła wyłącznie do psów i kotów.

Organ nadzoru podkreśla, że art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. nakłada na organ stanowiący gminy obowiązek zawarcia w programie kwestii dotyczącej usypiania ślepych miotów, przy czym przepis ten nie określa, jakich gatunków zwierząt zabiegi usypiania mają dotyczyć. Z treści Programu wynika, że w stosunku do miotów zwierząt innych niż psy i koty, zabiegi usypiania ślepych miotów nie będą wykonywane. Innymi słowy zgodnie z treścią Programu Gmina wobec innych zwierząt niż psy i koty, nie będzie realizowała ustawowego obowiązku. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto pogląd, że: *„Gdyby zamiarem ustawodawcy było ograniczenie gatunków zwierząt, dałby temu wyraz poprzez odpowiednią redakcję przepisu. Zatem regulacja ta w zakresie wyrazów "psów i kotów" wprowadza ograniczenie, którego kompetencja nie wynika z treści wskazanego art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z.* (tak, np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 10 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1002/22). Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 21 października 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 910/21, wskazując, że: *„(...) istotne naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji polega na przekroczeniu upoważnienia ustawowego poprzez ograniczenie w (...) Uchwały zabiegów darmowego usypiania ślepych miotów jedynie do miotów psów i kotów (...).”*

Mając na uwadze art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. oraz przyjęty w judykaturze pogląd w tym zakresie, uznać należy, że postanowienie Programu ograniczające usypianie ślepych miotów wyłącznie do psów i kotów nie znajduje uzasadnienia.

Zaznaczyć należy, że Rada Gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji nie może regulować kwestii nieprzekazanych do regulacji i jednocześnie ma obowiązek uregulowania realizacji zadań jej przekazanych. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). Wymienione w art. 11a ust. 2 u.o.z. elementy gminnego programu mają więc charakter obligatoryjny. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi

oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jako akt prawa miejscowego, rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową i jednocześnie konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z art. 11a ust. 2 u.o.z., a treść tego programu stanowią generalne zasady postępowania w określonych normatywnie sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że konstytucyjna formuła wydawania aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie oznacza, że akty prawa miejscowego, jako akty o charakterze zależnym (pochodnym), stanowione mogą być wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i to upoważnienia wyraźnego, a nie tylko pośrednio wynikającego z przepisów ustawowych. Tylko bowiem organy władzy ustawodawczej samoistnie mogą stanowić normy prawne powszechnie obowiązujące. Wszystkie inne organy mogą je stanowić tylko z upoważnienia ustawy, muszą legitymować się wyraźnie udzielonym upoważnieniem, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych (D. Dąbek, Prawo miejscowe, Kraków 2007, s. 87). Stanowisko to jest powszechnie akceptowane również w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (wyrok NSA z 28 lutego 2003 r. sygn. akt I SA/Lu 882/02, wyrok NSA z 29 maja 2009 r. sygn. akt I OSK 178/09, wyrok WSA w Rzeszowie z 7 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 585/07, wyrok WSA w Gliwicach z 8 listopada 2007 r. sygn. akt II SA/GL 531/07, wyrok WSA w Lublinie z 18 listopada 2008 r., sygn. akt III SA/Lu 309/08, wyrok WSA w Lublinie z 7 maja 2012 r. sygn. akt III SA/Lu 89/12).

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że Rada Gminy poprzez ograniczenie w § 10 ust. 2 Programu kwestii usypiania ślepych miotów wyłącznie do psów i kotów w sposób istotny naruszyła art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z.

Konkludując, stwierdzić należy, że organ stanowiący Gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą przewidzianą w upoważnieniu ustawowym, jest zobowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Nadmieniam, że w zakresie objętym niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym, organ nadzoru zgłaszał analogiczne uwagi do uchwały podjętej w 2022 roku (uchwała Rady Gminy Winnica Nr XXXII/233/2022 z dnia 9 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Winnica w 2022 roku). Pomimo tego, kolejny Program, który został objęty niniejszym

rozstrzygnięciem nadal zawiera nieprawidłowości dotyczące ograniczeń w zakresie usypiania ślepych miotów.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru stwierdzenie nieważności uchwały **w części** wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, jest 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 postanowień uchwały objętych niniejszym rozstrzygnięciem z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/