

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO**

z dnia 24 kwietnia 2012 r.

**NR NK-I.4131.102.2012.MGRZ**

**Rada Gminy Kłodawa**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XVI/134/12 Rady Gminy Kłodawa z dnia 28 marca 2012 r. w sprawie określenia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kłodawa".

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 marca 2012 r. Rada Gminy Kłodawa podjęła uchwałę w sprawie określenia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kłodawa".

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 2 kwietnia 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 11a ust. 2 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

Naruszeniem obowiązującego prawa jest zapis § 10 uchwały, zgodnie z którym "uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego". Określenie takiego terminu oznacza, że rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem w ocenie organu nadzoru uchwały w sprawie przyjęcia programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie stanowią aktów prawa miejscowego.

Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym i stosowanie do art. 40 ust. 1 tej ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Op 324/11).

W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta przez Radę Gminy Kłodawa nie zawiera cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie tej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego. Nie rozstrzyga ona bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych.

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.) 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. Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje: 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie; 3) odławianie bezdomnych zwierząt; 4) obowiązkową 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 (ust.2). Program ten zawiera również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych kosztów (ust. 5).

Powyższe normy określają konkretne cele do wykonania, nie określając przy tym sposobu ich realizacji, bądź określając je tylko w sposób ogólny. Nie mają one również wiążącego charakteru, tj. nie zawierają sankcji za ich niezrealizowanie. Treścią programu są zapisy mające charakter prognoz, planów i zasad polityki jaką mają prowadzić organy wykonawcze, w tym przypadku Wójt Gminy Kłodawa. Nie są to natomiast przepisy o charakterze normatywnym.

Kwestionowana uchwała nie podlega zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w przepisie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. Ponieważ kwestionowana uchwała nie mieści się w katalogu określonym w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych należało zakwestionować § 10 uchwały. Niezależnie od powyższego, organ nadzoru stwierdził również inne naruszenia prawa. Stosownie do art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt projekt programu, wójt zobowiązany był najpóźniej do dnia 1 lutego przekazać 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.

W toku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego organ nadzoru ustalił, iż wymóg zasięgnięcia opinii wskazanych wyżej podmiotów do projektu uchwały został zachowany. Ponadto Rada podejmując ten akt nie wypełniła w pełni delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy o ochronie zwierząt. Akt nie normuje bowiem wszystkich wymaganych prawem elementów, a mianowicie nie wskazuje gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich oraz sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Zdaniem organu nadzoru zapis art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy oznacza konieczność wskazania konkretnego gospodarstwa rolnego lub chociaż wskazanie, że umowa w tej materii zostanie zawarta. Natomiast samo określenie w uchwale środków finansowych przeznaczonych na realizację programu bez wskazania sposobu ich wydatkowania nie wypełnia także w całości delegacji określonej w art. 11a ust. 5 ustawy.

Organ nadzoru ponadto zwraca uwagę Radzie Gminy, iż regulacje zawarte w przedmiotowym programie są zbyt ogólne i niepełne. Dla przykładu można w tym miejscu przytoczyć zapis § 5 pkt 5 uchwały, który stanowi, że zapobieganie bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kłodawa polega na zmniejszaniu populacji psów bezdomnych poprzez sterylizację i kastrację psów przebywających w hotelu dla zwierząt oraz przytulisku albo § 6 uchwały, w którym określono zasady sterylizacji i kastracji kotów żyjących na wolności oraz usypianie ślepych miotów. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt dotyczy wszystkich zwierząt bezdomnych, czyli zwierząt domowych lub gospodarskich, które uciekły, zbłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd przebywały (art. 4 pkt 16 ustawy). Zgodnie z przepisem art. 11a ust. 2 pkt 4 i 6 program obejmuje: "obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt" oraz "usypianie ślepych miotów". Regulacje te dotyczą wszystkich bezdomnych zwierząt, a nie tylko bezdomnych psów czy kotów. Dlatego też, zdaniem organu nadzoru, program w tym zakresie powinien zostać uzupełniony.

Wprowadzona z dniem 1 stycznia 2012 r. nowelizacja art. 11a ustawy o ochronie zwierząt nałożyła na rady gmin obowiązek corocznego podejmowania uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. *Ratio legis* było wzmocnienie odpowiedzialności gmin za generowaną przez ich mieszkańców bezdomność zwierząt. Ustawodawca chciał doprowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego "martwych" zapisów, które takimi stawały się z uwagi na nieobowiązkowe - jak do tej pory - regulacje rad gmin w tym zakresie. Tym samym, zgodnie z obecnym brzmieniem przepisów, podejmowany na podstawie art. 11a ww. ustawy program ma na celu *konkretyzację* działań organów gminy bądź jednostek im podporządkowanych. Zamieszczenie w uchwale zapisów, które stanowią jedynie powtórzenie przepisów ustawy

w zakresie tego, co program obejmuje nie prowadzi do wyeliminowania z obrotu prawnego "martwych" zapisów, a jedynie ich powielanie.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy. Skoro zatem organ wykonawczy gminy wykonuje uchwały rady gminy to do jego zadań należy w szczególności określanie sposobu wykonania uchwał. Określenie sposobu wykonania uchwały jest pierwszym etapem jej wykonania obejmującym wskazanie środków finansowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie sposobu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie całości lub części zadań wynikających z uchwały. Podkreślenia wymaga także, iż określenie sposobu wykonania konkretnej uchwały zależy od treści danej uchwały, jak również od tego w jakim zakresie uchwała wymaga wykonania (wyrok WSA w Kielcach z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Ke 567/11). Powyższe rozważania WSA w Kielcach można również przenieść na grunt niniejszej sprawy. Podjęcie uchwały w sprawie określenia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kłodawa" i powierzenie jej wykonania Wójtowi, otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego do podjęcia działań faktycznych i prawnych zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały, w tym w szczególności wyboru podmiotu prowadzącego schronisko i zawarcie z nim umowy na warunkach określonych przez strony, w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa przy uwzględnieniu przewidywanych środków publicznych zaplanowanych na ten cel w budżecie gminy. Dlatego ważne jest aby uchwała rady gminy zawierała zapisy wskazujące kierunek działania organu wykonawczego gminy, które ma na celu doprowadzenie do wykonania takiej uchwały.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**