

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO**

z dnia 27 kwietnia 2012 r.

**Nr NK-I.4131.128.2012.MGrz**

**Rada Gminy Pszczew**

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 XIX.104.2012 Rady Gminy Pszczew z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pszczew" w części § 10 ust. 4 słów: "przy czym koszty tej opieki, obsługi i ewentualnego leczenia, pomocy lekarsko-weterynaryjnej itp. podlegają zwrotowi przez właściciela w przypadku jego ustalenia" i ust. 8, § 12 ust. 3 oraz § 19.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 marca 2012 r. Rada Gminy Pszczew podjęła uchwałę w sprawie "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pszczew".

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 6 kwietnia 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części § 10 ust. 4 słów: "przy czym koszty tej opieki, obsługi i ewentualnego leczenia, pomocy lekarsko-weterynaryjnej itp. podlegają zwrotowi przez właściciela w przypadku jego ustalenia" i ust. 8, § 12 ust. 3 oraz § 19 istotnie narusza prawo, tj. art. 11 ust. 1 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 § 19 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. Jednakże 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. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. 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 Pszczew 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 Pszczew. 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. W związku z powyższym, omawiana uchwała nie mieści się w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Redakcja wymienionego przepisu nie pozostawia wątpliwości, iż w odniesieniu do aktów wyrażających wolę organu stanowiącego gminy, publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają wyłącznie: uchwały zakwalifikowane do aktów prawa miejscowego oraz uchwały nie będące prawem lokalnym – jednakże wyłącznie w przypadku, gdy przepisy szczególne tak stanowią.

Uchwała ta, jako niespełniająca wymogów z przepisu art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, nie może być ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Stosownie do przepisu art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Ponadto przepis art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt wylicza enumeratywnie elementy programu opieki nad zwierzętami, które stanowią jednocześnie katalog zamknięty. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii. W ocenie organu nadzoru uregulowanie w § 10 ust. 4 i 8 uchwały, iż koszty opieki odłowionych zwierząt gospodarskich, obsługi oraz ewentualnego leczenia, pomocy lekarsko-weterynaryjnej itp. podlegają zwrotowi przez właściciela w przypadku jego ustalenia oraz że w przypadku ustalenia właściciela Gminie przysługuje od właściciela tych zwierząt zwrot kosztów zabezpieczenia, transportu i unieszkodliwienia zwłok stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Poza tym brak jest podstawy prawnej do nałożenia na właściciela obowiązku zwrotu poniesionych przez gminę kosztów, zwłaszcza w sytuacji gdy wyłapywanie bezdomnych zwierząt należy do zadań własnych gminy.

Organ nadzoru wskazuje również, iż zapis § 12 ust. 3 istotnie narusza prawo. Zgodnie z tym zapisem "zasady wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz rozstrzyganie o dalszym postępowaniu z nimi określa odrębna uchwała Rady Gminy Pszczew". Wprowadzona z dniem 1 stycznia 2012 r. nowelizacja ustawy o ochronie zwierząt wprowadziła zmiany również w przepisie art. 11 ust. 3. W brzmieniu sprzed nowelizacji ust. 3 stanowił, że wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz rozstrzyganie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy podjętej po uzgodnieniu z powiatowym lekarzem weterynarii oraz po

zasięgnięciu opinii upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Natomiast ustęp ten w brzmieniu po nowelizacji stanowi, że zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a. Odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się zatem wyłącznie na podstawie uchwały w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Uchwały rad gmin w przedmiocie wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami utraciły moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2012 r.

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**