

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

### WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.137.2012.AHor

z dnia 27 kwietnia 2012 r.

Rada Gminy Wymiarki

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XVIII/92/2012 Rady Gminy Wymiarki z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wymiarki w 2012 roku.

#### Uzasadnienie

W dniu 30 marca 2012 r. Rada Gminy Wymiarki podjęła Uchwałę Nr XVIII/92/2012 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wymiarki w 2012 roku. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2012 r.

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

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt rada gminy wypełniając obowiązek o którym mowa w art. 11 ust. 1 (zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie), określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W myśl ust. 2 tego artykułu „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”. Użycie przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt zwrotu „obejmuje” oznacza, że wszystkie wskazane w delegacji ustawowej elementy programu muszą zostać określone w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Należy podkreślić, iż 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 stanowi jedynie ich powielanie.

Co bardzo istotne ustawodawca w art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt przesądził o tym, że zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Jak już wspomniano wyżej w rocznym programie gmina musi zawrzeć i zapewnić realizację wszystkich elementów wymienionych przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 w/w ustawy. Tymczasem Rada Gminy Wymiarki w § 5 badanej uchwały wskazała, że „Zapewnienie opieki bezdomnym psom będzie realizowane przez umieszczanie ich w „Pensjonacie dla zwierząt” prowadzonym przez Łużycką Spółdzielnię na podstawie zawartej umowy. Psy będą przebywały tam do momentu znalezienia nowego właściciela. Gmina nie zapewnia bezdomnym zwierzętom miejsca w „Schronisku” z powodu braku możliwości podpisania umowy, przyczyną jest brak miejsc w sąsiednich schroniskach”. Ustawodawca w pkt 1 i 4 art. 11a ust. 2 przesądził wprost, że gmina jest zobowiązana do zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz do uregulowania zasad przeprowadzania obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Nie sposób więc przyjąć, że Rada zapewniła wykonanie zadania własnego Gminy Wymiarki i wypełniła delegację ustawową z art. 11a ust. 2 w/w ustawy, w sytuacji gdy

w programie jest wprost określone, że gmina nie zapewnia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Jak wynika z przytoczonych wyżej przepisów ustawy o ochronie zwierząt obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Jest to zadanie własne gminy, z którego realizacji gmina nie może zrezygnować. Brak miejsca w sąsiednich schroniskach nie może zwolnić gminy z tego obowiązku, istnieje bowiem możliwość zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w innych, dalej położonych od gminy schroniskach dla zwierząt.

W związku z tym, że badany program nie zawiera wszystkich obligatoryjnych elementów, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 1 - 8 ustawy o ochronie zwierząt, stwierdzenie nieważności całej Uchwały Nr XVIII/92/2012 było konieczne i uzasadnione.

Należy również zauważyć, że w programie Gmina Wymiarki była zobowiązana do wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich (art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy). Tymczasem w § 9 badanej uchwały Rada uchwaliła, że „Miejsca dla zwierząt gospodarskich, które zostaną czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji Wójta będą zapewnione w gospodarstwie rolnym ujętym w Gminnym Planie Zarządzania Kryzysowego”. Wypada jeszcze raz podkreślić, iż 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. Uchwalony przez radę program powinien obejmować wyłącznie wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. W ocenie organu nadzoru należałoby tutaj wskazać konkretne gospodarstwo rolne lub wskazać, że umowa z podmiotem prowadzącym gospodarstwo rolne zostanie zawarta w przyszłości. W związku z tym za przekroczenie delegacji ustawowej należy uznać zapis § 9, w którym jest mowa o czasowym odebraniu właścicielowi lub opiekunowi zwierzęcia gospodarskiego na podstawie decyzji Wójta. Program miał zapewnić bowiem jedynie opiekę bezdomnym zwierzętom gospodarskim poprzez wskazanie gospodarstwa rolnego, w którym zostaną umieszczone w razie zaistnienia takiej konieczności.

Abstrahując od wyżej opisanych uchybień organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Wymiarki formułując przepisy o wejściu w życie badanej uchwały naruszyła art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 ze zm.). W § 15 Rada wskazała bowiem, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia 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 Wymiarki 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. Przepisy art. 11a ustawy o ochronie zwierząt zdaniem Wojewody Lubuskiego 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 Burmistrz Gminy Wymiarki. 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.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**