

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.155.2013.AKop

z dnia 29 maja 2013 r.

Rada Gminy Krzeszyce

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Krzeszyce Nr XXIII/147/2013 z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Krzeszyce.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 kwietnia 2013r. Rada Gminy Krzeszyce podjęła uchwałę w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Krzeszyce. Uchwałę doręczono organowi nadzoru dnia 6 maja 2013 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż przy podejmowaniu w.w. uchwały istotnie naruszono prawo, tj. art.11 a ust. 2 i ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003r. Nr 106, poz. 1002 z późn 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 2011r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

Naruszeniem obowiązującego prawa jest zapis § 13 badanej uchwały, zgodnie z którym uchwała wchodzi w życie po upływie 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, a także ugruntowanego orzecznictwa sądownoadministracyjnego uchwały w sprawie przyjęcia programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie stanowią aktów prawa miejscowego. Są one aktami wewnętrznymi, skierowanymi do podmiotów realizujących program.

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.

W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta przez Radę Gminy Krzeszyce 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. Stanowisko to potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 11 lipca 2012r. syg. akt II SA/Go 487/12. Identyczny pogląd zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w uzasadnieniu do wyroku z dnia 7 sierpnia 2012r. syg akt III SA/Lu 463/12, w którym wskazał, iż uchwała określająca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest

aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów, nie zawiera natomiast norm abstrakcyjnych, generalnych, adresowanych do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną organów gminy".

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.) rada gminy wypełniając obowiązek o którym mowa w art. 11a 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 Krzeszyce. Nie są to natomiast przepisy o charakterze normatywnym, nie mogą więc przyznawać mieszkańcom gminy określonych praw lub nakładać na nich obowiązków. Jest tak również w sytuacji gdy program zgodnie z art. 11a ust. 3 w/w ustawy obejmuje plan znakowania zwierząt w gminie.

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.

Zgodnie z treścią przywołanego w podstawie prawnej uchwały art. 11a ustawy o ochronie zwierząt rada gminy określa, w drodze uchwały program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt . Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje enumeratywnie wymienione powyżej elementy. Użycie przez ustawodawcę w art. 11 a ust. 2 ustawy zwrotu „obejmuje" oznacza, że wszystkie wskazane w delegacji ustawowej elementy programu muszą zostać określone w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Tymczasem przedmiotowa uchwała nie zawiera niezbędnych elementów, o których mowa w pkt 1 do 8 art. 11a wskazanej ustawy. Mianowicie w programie nie wskazano gospodarstwa rolnego które zapewni miejsce dla zwierząt gospodarskich oraz nie została uregulowana materia dotycząca usypiania ślepych miotów. Stosownie do art. 11a ust. 5 ustawy 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. Zapisu § 11 uchwały zgodnie z którym maksymalną kwotę przeznaczoną na realizację niniejszego programu zostanie określona uchwałą Rady Gminy w sprawie budżetu gminy nie można uznać za realizację delegacji ustawowej.

Istotnym naruszeniem prawa było również wprowadzenie w programie możliwości oraz zasad dofinansowania sterylizacji lub kastracji psów i kotów będących w posiadaniu osób fizycznych (§ 3 ust. 1 i 2) oraz nałożenie przez Radę w § 5 i § 6 uchwały obowiązku oraz zasad znakowania psów a także ich rejestracji. Rada wskazała m.in. w § 6 ust 6, iż każda osoba, która wejdzie w posiadanie psa po wprowadzeniu obowiązku rejestracji i znakowania, winna zgłosić go do rejestracji i oznaczyć zgodnie z postanowieniami ust. 1 w następujących terminach: 1) szczenięta- do końca czwartego miesiąca życia; 2) osobniki dorosłe- w okresie do 30 dni licząc od dnia wejścia w posiadanie zwierzęcia. W przypadku zbycia, zagnięcia lub śmierci psa, jego posiadacz zobowiązany jest dokonać aktualizacji danych w rejestrze psów, w terminie 30 dni licząc od dnia daty zaistnienia zdarzenia (ust.7). Jak wskazano wyżej program opieki nad zwierzętami bezdomnymi nie ma charakteru normatywnego, a co za tym idzie nie może przyznawać mieszkańcom gminy określonych praw lub nakładać na nich jakichkolwiek obowiązków. Organ nadzoru nie kwestionuje prawa ustalenia przez radę zasad

dofinansowania określonych zabiegów na rzecz właścicieli zwierząt, ale powinna to uczynić aktem normatywnym a nie programowym. Podobnie stanowisko zajął WSA we Wrocławiu w wyrokach z dnia 6 grudnia 2012r. syg. akt SA/Wr686/12 i z dnia 11 grudnia 2012r. syg. akt SA/Wr 570/12. Poza tym zapis dotyczący obowiązkowego znakowania stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż żaden przepis ustawy nie upoważnia rady gminy do nałożenia na właściciela psa obowiązku oznakowania go poprzez wszczęcie chipa.

W ocenie organu nadzoru brak jest również podstawy prawnej do przyjęcia w dokumencie programowym takich spraw jak edukacja mieszkańców (§ 7 ust. 1 i 2) a także do wskazania, iż „koszty leczenia i opieki w przypadkach wskazanych w ust. 1 pokrywa właściciel zwierzęcia” (§ 8 ust. 2).

Ponadto ponownie podkreślić należy, iż stosownie do art. 11 a ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie zwierząt program opieki nad zwierzętami obejmuje poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Zapis § 4 ust. 1 uchwały stanowi o poszukiwaniu nowych właścicieli dla zwierząt będących w posiadaniu osób fizycznych (zatem dla zwierząt, które nie zostały dotknięte bezdomnością). Natomiast ust. 2 § 4 stanowi, iż gmina „może” wspierać poszukiwania nowych właścicieli dla psów i kotów poprzez (...). Tym samym uchwała nie wypełnia w kolejnym punkcie delegacji ustawowej.

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. Zgodnie z art. 92 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności zarządzenia organu gminy wstrzymuje jego 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