

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.160.2013.ABej

z dnia 5 czerwca 2013r.

Rada Gminy Żary

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013r., poz. 594) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXIX/300/13 Rady Gminy Żary z dnia 25 kwietnia 2013r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Żary na rok 2013, w części, tj.: § 2 i §4 uchwały oraz w załączniku do uchwały §1 pkt 2-7, § 2 ust. 2 pkt 7, § 4 pkt 3 i §13.

Uzasadnienie

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

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.), 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.) oraz § 115 w zw. z § 143, § 137, § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 908).

Stosownie do art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt 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: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie; odławianie bezdomnych zwierząt; obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt; poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; usypianie ślepych miotów; wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Delegacja ustawowa obliguje więc radę gminy do corocznego uchwalania Programu, jako aktu obowiązującego w danym roku kalendarzowym, brak więc podstawy do formułowania w uchwale zapisów o utracie mocy poprzednio uchwalonego Programu (§ 2 uchwały), gdyż jego zapisy przestały obowiązywać na terenie Gminy Żary z końcem 2012 roku.

Naruszeniem obowiązującego prawa jest zapis § 4 uchwały, zgodnie z którym uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, a także wskazanie publikatora -Dziennika Urzędowego Województwa Lubuskiego. Określenie takiego terminu i sposobu publikacji 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. Takie stanowisko zostało zaprezentowane także przez sądy administracyjne w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 sierpnia 2012r., Sygn. akt III SA/Lu 463/12 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 grudnia 2012r., sygn. akt II SA/Wr 686/12 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym i stosownie 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 pozostający ci poza strukturą organizacyjną w ramach której akt ten obowiązuje (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt U SA/Op 324/11).

W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta przez Radę Gminy Żary 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.

Normy zawarte w Programie 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 Żary. 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.

Rada Gminy Żary w § 1 załącznika do przedmiotowej uchwały wprowadziła słowniczek pojęć. Zdaniem organu nadzoru Rada w punktach 2-7 istotnie naruszyła art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt oraz przepisy § 115 w zw. z § 143 oraz § 149 załącznika do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Wynikający z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt zakres upoważnienia określający zagadnienia polegające regulacji w programie nie obejmuje bowiem uprawnień rady gminy do formułowania w programie pojęć zwrotów zdefiniowanych bądź używanych przez prawodawcę. Naruszenie to dotyczy definicji : zwierząt bezdomnych - definicja legalna wart. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt, zwierząt domowych - definicja legalna wart. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt, zwierząt gospodarskich - definicja legalna w art. 4 pkt 18 ustawy o ochronie zwierząt, schroniska dla zwierząt -definicja legalna w art. 4 pkt 25 ustawy o ochronie zwierząt.

Nadto Rada sformułowała własną definicję „ kotów wolno żyjących" i „ miejsca pobytu tymczasowego". Brak upoważnienia rady w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w regulaminie znaczenia określeń ustawowych, jak i powtarzania w nim definicji ustawowych. Zakaz ten wynika także ze wskazanych przepisów załącznika do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z ich treścią w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (§115), ponadto w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej (§ 149). Niezgodność z prawem dokonywania powtórzeń w regulaminie definicji ustawowych, jest ponadto uzasadniona okolicznością że interpretacja takiego pojęcia w kontekście uchwały, w której go powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt. II OSK 170/10 ; dostępne na stronach nsa. gov. pi). Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w uchwale rady gminy istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie.

Niedopuszczalną regulacją jest także zapis § 4 pkt 3 załącznika do uchwały , w której Rada powtórzyła i zmodyfikowała regulację zawartą w art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt.

Regulacje § 2 ust. 2 pkt 7 i § 13 załącznika do uchwały dotyczące edukacji mieszkańców w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami, odpowiedzialnej i właściwej opieki nad zwierzętami, ich humanitarne

traktowania, propagowania sterylizacji i kastracji, czipowania, a także adopcji zwierząt bezdomnych przekraczają natomiast delegację ustawową. Kwestia edukowania mieszkańców nie wchodzi w zakres programu, o którym mowa w art. 11a ust. 2 ustawy, a co za tym idzie nie może być regulowana w drodze omawianego programu.

Nadto organ nadzoru wskazuje na nieprecyzyjne określenie zawarte w § 12 załącznika do uchwały, gdzie Rada wymieniła miejscowości, w których znajdują się gospodarstwa rolne gotowe do przyjęcia zwierząt gospodarskich, w myśl art. 11 a ust. 2 pkt 7 ustawy. W ocenie organu nadzoru zasadnym byłoby dookreślenie gospodarstw poprzez podanie ich adresów, bez konieczności podawania danych osobowych mieszkańców.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, 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