

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-4131.253.2012.IWit

z dnia 26 lipca 2012 r.

Rada Gminy Kolsko

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność w całości uchwały Nr XVII.122.2012 Rady Gminy Kolsko z dnia 4 lipca 2012r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Kolsko w 2012 r.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 4 lipca br. Rada Gminy Kolsko podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Kolsko w 2012r. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 lipca 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że akt ten istotnie narusza prawo, tj. art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (j.t. Dz.U. z 2003r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.) oraz art.13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktach prawnych (j.t. Dz. U. z 2011r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

Zgodnie z treścią przywołanego w podstawie prawnej aktu art.11a 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: 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 ustawy).

Natomiast stosownie do ust. 7 powyższego artykułu projekt programu, o którym mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje 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 spełniony, choć gmina nie uczyniła tego w terminie, o którym mowa w ww. ust. 7. Również sam program został uchwalony z naruszeniem terminu określonego w art.11a ust. 1 ww. ustawy. Jednakże niezależnie od tych uchybień formalnych, w ocenie organu nadzoru Rada podejmując ww. akt nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 11 a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Akt nie normuje bowiem wszystkich wymaganych prawem elementów.

Mianowicie uchwalany przez radę program obejmuje wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Zdaniem organu nadzoru taki zapis oznacza konieczność wskazania w uchwale konkretnego gospodarstwa rolnego, które przyjmie zwierzęta gospodarskie. Tymczasem Rada Gminy Kolsko w § 4 pkt 3 uchwały postanowiła, że wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę z właścicielem gospodarstwa w momencie zaistnienia okoliczności wymagającej interwencji i jednocześnie z umieszczeniem zwierząt w gospodarstwie gmina podejmuje starania w zakresie znalezienia nowego właściciela dla tych zwierząt. Tak więc Rada uzależniła wybór gospodarstwa rolnego dopiero od zajścia zdarzenia powodującego konieczność umieszczenia w takim gospodarstwie zwierzęcia gospodarskiego. W ocenie organu nadzoru takie postanowienia są niedopuszczalne. W tym miejscu podkreślenia wymaga, iż wprowadzona z dniem 1 stycznia 2012r. 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.

Takiego wymogu nie spełniają jednak zapisy przedmiotowej uchwały w części, jakiej dotyczą wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich.

Brak w uchwale ww. regulacji skutkuje stwierdzeniem jej nieważności w całości.

Ponadto naruszeniem obowiązującego prawa jest zapis § 14 uchwały, w myśl którego "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 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 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).

Uchwała podjęta przez Radę Gminy Kolsko nie zawiera cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie jej 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.

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 względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Pouczenie:

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 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