

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.47.2014.AHor

z dnia 29 kwietnia 2014 r.

Rada Miejska w Szlichtyngowej

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność § 3 Uchwały Nr XL/265/14 Rady Miejskiej w Szlichtyngowej z dnia 25 marca 2014 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Szlichtyngowa w 2014 roku.

Uzasadnienie

W dniu 25 marca 2014 r. Rada Miejska w Szlichtyngowej podjęła Uchwałę Nr XL/265/14 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Szlichtyngowa w 2014 roku. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2014 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że § 3 przedmiotowej uchwały istotnie narusza prawo, tj. art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 856) w zw. z 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.).

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (dalej jako ustawa) 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). Zgodnie zaś z ust. 3 program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie. 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 Burmistrz Miasta i Gminy Witnica. Co do zasady nie są to przepisy o charakterze normatywnym, nie mogą więc nakładać na mieszkańców gminy obowiązków. Przepis art. 11a ustawy określa elementy obligatoryjne (ust. 2 i 5) jak i fakultatywne programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi (ust. 3). Oznacza to, że w uchwale rada gminy nie powinna zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść art. 11a ust. 2 ustawy, a jednocześnie muszą znaleźć się w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów. Przedmiotowy program, uchwalony na podstawie powołanego przepisu, musi formułować postanowienia w granicach upoważnienia ustawowego, regulując kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej.

W § 3 badanej uchwały Rada postanowiła, iż „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty 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. Jak wskazuje się w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pewnych sytuacjach może zostać uznany za akt prawa miejscowego. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu do wyroku z dnia 13 marca 2013 r., sygn. II OSK 37/13, podkreślił że „(...) tego typu uchwała musi być zaliczona (co wynika wprost także z ustawowego określenia jej jako "programu") do aktów planowania. Charakter zaskarżonej uchwały jako aktu prawa miejscowego

powszechnie obowiązującego może być zatem dyskusyjny. Akty planowania mają zróżnicowany charakter prawny. Najczęściej, choć nie zawsze, akty planowania mają charakter aktów prawa wewnętrznego. Niektóre akty planowania są ustawowo wprost określane jako akty prawa miejscowego, czasem taki charakter danego aktu należy wyprowadzić w drodze wykładni. Do istotnych cech aktów planowania należy zaliczyć to, że w ich treści obok postanowień o generalno-abstrakcyjnym charakterze znajdują się postanowienia o charakterze indywidualno-konkretnym. Okoliczność, że określony program (akt planowania) uchwalany przez radę gminy zawiera postanowienia jednostkowe i konkretne sama przez się nie pozbawia takiego aktu charakteru aktu prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, że wystarczy aby choć jedno postanowienie uchwały miało charakter generalno-abstrakcyjny by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego. Nie ma zatem racji skarżący wywodząc, że zamieszczenie w treści uchwały w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi postanowień o konkretnym charakterze, wskazujących indywidualnie oznaczone podmioty jako zobowiązane do realizowania określonych zadań, pozbawi przedmiotową uchwałę charakteru aktu prawa miejscowego. Zamieszczenie w programie zapobiegającym bezdomności zwierząt takich indywidualno-konkretnych postanowień wynika wprost z art. 11a ust. 2 pkt 7 i ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt”. Natomiast jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 kwietnia 2002 r. (sygn. akt I SA 2160/01) „kwalifikacja danego aktu prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesadzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako 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.

W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta przez Radę Miejską w Szlichtyngowej 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 (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Go 487/12; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 649/13 oraz z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 478/13). Rada Miejska w Szlichtyngowej formułując przepisy o wejściu w życie badanej uchwały naruszyła więc art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 w/w ustawy „akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”. Natomiast w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (art. 13 pkt 2 ustawy).

Zdaniem organu nadzoru w treści programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Szlichtyngowa w 2014 roku Rada dopuściła się naruszeń art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, które należy zakwalifikować jako nieistne naruszenia prawa.

Przedmiotowy program winien zawierać treści dotyczące sposobu realizacji każdej z kwestii wskazanych w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Wynika to bezpośrednio z samego charakteru prawnego programu (o czym była mowa powyżej). Powierzchnowe uregulowanie poszczególnych części programu niweczy podstawowy cel, dla którego jest on podejmowany, a więc ustalenia pewnych kierunków i sposobu wykonywania zadania własnego gminy, jakim jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyprowadzanie na terenie Gminy Szlichtyngowa. Podkreślić należy, 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. Uchwalony przez Radę Miejską w Szlichtyngowej program formalnie wypełnia delegację ustawową z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt a przedmiotowa uchwała nie narusza prawa w takim stopniu aby należało stwierdzić jej nieważność w całości. Jednakże zapisy w nim zawarte są zbyt ogólnikowe. Mimo iż programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt są aktami kierownictwa wewnętrznego, powinny jednak zawierać zapisy, które wskazywałyby kierunek działania organu wykonawczego gminy. Właściwym wydaje się zatem umieszczenie w programie bardziej szczegółowych zapisów dotyczących usypiania ślepych miotów, np. kto i gdzie może przynieść ślepe mioty i kto i na jakich zasadach dokona ich usypienia. Podobnie rzecz ma się z odławianiem bezdomnych zwierząt, z uchwały powinno wynikać co najmniej czy odławianie będzie prowadzone stale czy sezonowo. Również regulacja dotycząca obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt jest niewystarczająca.

Jak już wskazano wyżej program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem o charakterze wewnętrznym skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów. Jak sama nazwa wskazuje, dotyczy wyłącznie przygotowania i realizacji zadania własnego gminy, jakim jest opieka nad zwierzętami bezdomnymi. Normy prawne zamieszczone w programach muszą mieć zatem postać norm wyznaczających zadania (norm zadaniowych). Są to przepisy, które stanowią przełożoną na język prawa pewną politykę działania, obrazującą ogólną treść i kierunek przedsięwzięć szczegółowo niewskazanych (J. Boć, E. Samborska-Boć, Ochrona Środowiska, Wrocław 2000, s. 129). Wykonawcą programu jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Tak więc to do organu wykonawczego gminy należy wykonanie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Szlichtyngowa w 2014 roku oraz określenie wykonawców programu. Stąd w programie nie można wskazywać jako realizatorów poszczególnych jego punktów podmiotów, które nie są w żaden sposób podporządkowane gminie, pomimo iż organ wykonawczy gminy zawarł już z nimi umowy cywilnoprawne na wykonywanie przez nie usług. Realizację wykonywania poszczególnych zadań programu zapewnia wójt, burmistrz, prezydent poprzez zawarcie umów z odpowiednimi, posiadającymi stosowne uprawnienia w danych zakresie podmiotami, które przez fakt zawarcia umowy nie stają się realizatorami programu. Jednakże w związku z tym, że jak wynika z dokumentacji przesłanej wraz z pismem Burmistrza z dnia 9 kwietnia 2014 r. Gmina Szlichtyngowa zawarła umowy na realizację poszczególnych zadań programu jeszcze przed podjęciem uchwały Nr XL/265/14 przez Radę, niezasadne i niecelowe zdaniem organu nadzoru byłoby stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, skoro program jest już faktycznie wykonywany w zakresie w jakim przewiduje to ustawa o ochronie zwierząt.

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