

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**  
**NR NK-I.4131.68.2018.AHOR**  
**z dnia 30 kwietnia 2018 r.**

**Rada Gminy Bledzew**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XLV/277/18 Rady Gminy Bledzew z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bledzew w 2018 roku.

**Uzasadnienie**

W dniu 28 marca 2018 r. Rada Gminy Bledzew podjęła Uchwałę Nr XLV/277/18 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bledzew w 2018 roku. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 kwietnia 2018 r.

Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2017 r., poz. 1840 ze zm.) – dalej jako ustawa, „Zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin”. Stosownie zaś do art. 11a: 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 (ust. 1); Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności: 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, 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 (ust. 5); 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 (ust. 7).

Z dokumentacji przesłanej wraz z uchwałą wynika, że Urząd Gminy Bledzew spełnił warunek formalny z art. 11a ust. 7 dotyczący wystąpienia o opinię do uprawnionych podmiotów. Powiatowy Lekarz Weterynarii w Międzyrzeczu nie wnosi uwag do przesłanego ostatecznego projektu uchwały, zaś pozostałe podmioty nie przedstawiły swoich opinii w terminie.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktach prawnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1523 ze zm.). Zgodnie z art. tej 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”.

Stosownie zaś do jej art. 13 pkt 2 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.

Rada Gminy w § 9 przedmiotowej uchwały postanowiła, że "Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia". Określenie takiego terminu wejścia w życie oznacza, że Rada nie zakwalifikowała przedmiotowej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem uchwała sprawie w program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie może zostać uznana wyłącznie za akt kierownictwa wewnętrznego, gdyż dotyczy i jest adresowania również do podmiotów niezależnych od gminy, będących w stosunku do niej podmiotami zewnętrznymi.

Obecnie ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych jest już pogląd, że uchwała w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem prawa miejscowego podlegającym publikacji w dzienniku urzędowym oraz wymagającym zachowania *vacatio legis*. Obszerną wypowiedź odnośnie charakteru prawnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawarł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 października 2016 r., II OSK 3245/16 (LEX nr 2199460), którym stwierdził, iż "uchwała rady gminy - program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem prawa miejscowego. Trzeba jednak mieć na uwadze, że akt ten ma zróżnicowany charakter normatywny, gdyż zawiera normy o mieszanym abstrakcyjno-konkretnym charakterze. Z jednej strony tego typu uchwała musi być zaliczona - jako "program" do aktów planowania, co oznacza, że jej charakter, jako aktu powszechnie obowiązującego może być dyskusyjny. Program przede wszystkim konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią zatem plany, prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Do istotnych cech programu trzeba jednak zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno-konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Biorąc pod uwagę materię programu, skierowanego do nieokreślonego kręgu odbiorców realizujących zadania w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt oraz powszechność obowiązywania uznać należy, że taka uchwała stanowi akt prawa miejscowego. W określonym przedmiotowo zakresie rozstrzyga *erga omnes* o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową. Konkretyzuje natomiast sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z art. 11a ust. 2 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią generalne zasady postępowania w określonych normatywnie sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy". 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 (zob. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2013 r., II OSK 37/13; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2017 r., II OSK 1001/17).

Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP), co w niniejszej sprawie oznacza publikację uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Brak zapisu o publikacji w tym dzienniku musi skutkować stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Bledzew, że przedmiotowa uchwała nie zawiera precyzyjnego wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposobu wydatkowania tych środków. Nie jest wystarczające bowiem podanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu i wskazanie sposobu ich finansowania. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie z dnia 30 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1576/17, „Poza wskazaniem wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu,

należy również uregulować w programie sposób wydatkowania tych środków. Brak zapewnienia środków finansowych na określone zadanie, obligatoryjnie wskazanych w ustawie z 1997 r. o ochronie zwierząt, w praktyce może oznaczać brak możliwości realizacji takiego zadania. Pozostawienie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym z wykonaniu uchwały swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tegoż sposobu dopiero w później zawieranych umowach, narusza przepisy prawa. Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań z konkretnym sposobem ich wydatkowania i konkretnymi kwotami, już w programie pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją. Powyższe również należy uznać, za gwarancję faktycznego wykonania poszczególnych zadań, które są liczne”. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 28/18.

Należy również wskazać, że przesłana wraz z kwestionowaną uchwałą tabelka o nazwie „Zadania realizowane przez jednostki w ramach Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bledzew w 2018 roku, z uwzględnieniem środków finansowych” nie stanowi faktycznie załącznika do uchwały. W treści samej uchwały brak jest bowiem odesłania do takiego załącznika, co oznacza, że tabelce tej Rada Gminy Bledzew nie nadała charakteru załącznika do uchwały i nie wywiera ona żadnych skutków.

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  
p.o. Dyrektora Wydziału  
Nadzoru i Kontroli

**Paweł Witt**