

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.79.2013.AHor

z dnia 16 kwietnia 2013 r.

Rada Miejska w Witnicy

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność §7 ust.4, §9, §12 pkt 1 co do słowa: „obowiązkowe”, § 14 ust. 2 oraz § 16 Uchwały Nr XLI/217/2013 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Witnica.

Uzasadnienie

W dniu 14 marca 2013 r. Rada Miejska w Witnicy podjęła Uchwałę Nr XXIX/217/2013 w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Witnica. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 marca 2013 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała w części §7 ust.4, §9, §12 pkt 1 co do słowa: „obowiązkowe” oraz § 14 ust. 2 istotnie narusza prawo, tj. art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.), a w części § 16 istotnie narusza 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.).

Naruszeniem obowiązującego prawa jest zapis § 16 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 uchwała 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 (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Op 324/11).

W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta przez Radę Miejską w Witnicy 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 2012 r., sygn. akt II SA/Go 487/12. Identyczny pogląd zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w uzasadnieniu do wyroku z dnia 7 sierpnia 2012 r., sygn. 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. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. 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 Burmistrz Miasta i Gminy Witnica. 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.

Istotnym naruszeniem prawa było również wprowadzenie w programie możliwości pokrycia kosztów sterylizacji lub kastracji psów będących w posiadaniu osób fizycznych (§7 ust.4) oraz możliwości uśpienia ślepego miotu na koszt gminy przez każdego mieszkańca (§9) oraz nałożenie przez Radę w § 12 pkt 1 na właścicieli psów obowiązku ich znakowania. Rada wskazał w tym przepisie, iż plan znakowania zwierząt w Gminie jest realizowany przez obowiązkowe, bezpłatne znakowanie psów należących do mieszkańców Gminy Witnica (...). 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 jakiegokolwiek obowiązków. Organ nadzoru nie kwestionuje prawa ustalenia przez radę zasad dofinansowania określonych zabiegów na rzecz właścicieli zwierząt, ale powinna to uchynić aktem normatywnym a nie programowym. Podobne stanowisko zajęli WSA we Wrocławiu w wyrokach z dnia 6 grudnia 2012 r. sygn.akt SA/Wr 686/12 i z dnia 11 grudnia 2012 r. SA/Wr 570/12. Poza tym zapis dot. obowiązkowego znakowania stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż żaden przepis ustawowy nie upoważnia rady gminy do nałożenia na właściciela psa obowiązku oznakowania go poprzez wszczepienie mikrochipa. Problematyka obowiązku znakowania psów i rejestrowania danych ich właścicieli była już kilkakrotnie rozpatrywana przez sądy administracyjne. Przykładowo można wskazać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2012 r., sygnatura akt II OSK 2599/11, w którego uzasadnieniu Sąd wskazał, iż nałożenie takiego obowiązku w drodze uchwały rady miasta jest niezgodne z obowiązującym prawem.

Konieczne było również stwierdzenie nieważności § 14 ust. 2, w którym Rada postanowiła, iż „w zakresie dotyczącym zwierząt gospodarskich koszty transportu zwierząt do gospodarstwa, leczenia oraz utrzymania zwierząt pokrywane są z chwilą odbioru zwierząt przez właścicieli albo z dochodów uzyskanych ze sprzedaży zwierząt”. Należy podkreślić, że zgodnie z ust. 5 art. 11a „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”. Skoro program obligatoryjnie obejmuje zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt i wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, a koszty realizacji programu ponosi gmina, to brak jest podstaw do przerwania w programie tego obowiązku na właściciela zwierzęcia gospodarskiego, które uciekło lub się zabłąkało. Poza tym, jak już wskazano wyżej, w akcie wewnętrznym nie można nakładać obowiązków na mieszkańców gminy.

Ponadto stosownie do art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt 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 zachowany.

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