

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.84.2013.ABej
z dnia 11 kwietnia 2013 r.

Rada Gminy Bledzew

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXII/198/13 Rady Gminy Bledzew z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bledzew w 2013 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 1 marca 2013 r. Rada Gminy Bledzew podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bledzew w 2013 roku. Załącznikiem do uchwały jest Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bledzew w 2013 roku.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 12 marca 2013 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 11a ust. 2 i ust. 7 pkt 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).

Istotnym naruszeniem prawa powodującym stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości jest brak wskazania w Programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bledzew w 2013 roku, stanowiącym załącznik do uchwały, gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, do czego Rada zobligowana była przez art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt. Wskazany art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt określa obligatoryjny zakres przedmiotowy uchwały stanowiącej program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W zakresie tym ustawodawca przewidział regulacje dotyczące wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. W przedmiotowej uchwale tego wskazania nie zawarto, a tym samym nie została wypełniona delegacja ustawowa, co stanowi istotne naruszenie prawa.

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 nie został zachowany. Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 2 kwietnia 2013r. przekazanymi przez Przewodniczącą Rady Gminy Bledzew projekt przedmiotowej uchwały został przekazany do zaopiniowania przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w Międzyzrzeczu oraz koła łowieckie – dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich działających na obszarze gminy. Organ wykonawczy nie wystąpił więc do żadnej organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Należy pamiętać, iż istnieją organizacje społeczne o zasięgu ogólnopolskim, które obejmują zasięgiem swojego działania również Gminę Bledzew. Dla przykładu można wskazać Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce. Zgodnie z §

2 Statutu tego stowarzyszenia "terenem działania Towarzystwa jest obszar Rzeczypospolitej Polskiej, a siedzibą jego władz naczelnych miasto stołeczne Warszawa".

Rada Gminy Bledzew w § 1 Programu wprowadziła słowniczek pojęć. Zdaniem organu nadzoru Rada w punktach 5 – 8 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. 11 a 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 w art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt,
- zwierząt domowych - definicja legalna w art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt,
- zwierząt gospodarskich - definicja legalna w art. 4 pkt 18 ustawy o ochronie zwierząt.

Nadto Rada sformułowała własną definicję „ kotów wolno żyjących”. 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. pl). 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.

Naruszeniem obowiązującego prawa jest zapis § 4 uchwały, zgodnie z którym 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. 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 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 Gminy Bledzew 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.

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. 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). 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 Wójt Gminy Bledzew. 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.

Organ nadzoru ponadto zwraca uwagę na §4 pkt 1-4 i §6 pkt 1-4 Programu, które zawierają identyczne zapisy, a także § 12 ust. 2 pkt 1 w brzmieniu : *Uśpieniu mogą podlegać wyłącznie zwierzęta , które są jeszcze ślepe i nie ma możliwości zapewnienia dla nich właścicieli; lub chore bezdomne, które uzna lekarz weterynarii że nie rokoją nadziei na wyzdrowienie a dalsze ich życie przysporzyło by cierpienie i ból.*, który w ocenie organu nadzoru zawiera niedopuszczalne regulacje dotyczące uśmiercania chorych zwierząt. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zabrania się zabijania zwierząt, z wyjątkiem:

- 1) uboju i uśmiercania zwierząt gospodarskich oraz uśmiercania dzikich ptaków i ssaków utrzymywanych przez człowieka w celu pozyskania mięsa i skór,
- 2) połowu ryb zgodnie z przepisami o rybołówstwie i rybactwie śródlądowym.
- 3) konieczności bezzwłocznego uśmiercania,
- 4) działań niezbędnych do usunięcia poważnego zagrożenia sanitarnego ludzi lub zwierząt,

5) usuwania osobników bezpośrednio zagrażających ludziom lub innym zwierzętom, jeżeli nie jest możliwy inny sposób usunięcia zagrożenia,

6) polowań, odstrzałów i ograniczania populacji zwierząt łownych,

7) usypiania ślepych miotów,

8) czynności podlegających zakazom w stosunku do gatunków chronionych, określonym w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.) wykonywanych na podstawie właściwych zezwoleń,

9) uśmiercania zwierząt gatunków obcych zagrażających gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

- prowadzonych zgodnie z art. 33 oraz przepisami odrębnymi.

Przywołany art. 33 ustawy o ochronie zwierząt reguluje zasady uśmiercania zwierząt dopuszczonego przez tę ustawę.

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