

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.95.2017.ASzc**

z dnia 26 kwietnia 2017 r.

**Rada Miasta w Kostrzynie nad Odrą**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2016.446 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXVIII/207/17 Rady Miasta Kostrzyn nad Odrą z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Kostrzyn nad Odrą na rok 2017.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 marca 2017 r. Rada Miasta w Kostrzynie nad Odrą podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Kostrzyn nad Odrą na rok 2017.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 10 kwietnia 2017 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że wyżej wskazany akt istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz.U.2016.296 ze zm., dalej u.o.a.n.) oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jednolity Dz.U.2013.856 ze zm., dalej u.o.z.).

Rada Miasta w Kostrzynie nad Odrą w § 3 przedmiotowej uchwały postanowiła, iż: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”. Określenie takiego terminu wejścia w życie uchwały oznacza, że Rada nie zakwalifikowała jej do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997.78.483 ze zm.) akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie mogą ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów (por. art. 94 Konstytucji). Zasada ta znajduje potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2016.446 ze zm.), który określa, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Jednocześnie w doktrynie oraz orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalil się pogląd, że akty prawa miejscowego to akty, które mają charakter aktów administracyjnych generalnych, zawierających abstrakcyjne normy prawne. O charakterze normatywnym uchwały organu gminy przesądza zatem istota zawartych w niej uregulowań. Jeśli dany akt normatywny zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2039/11, LEX nr 1152129, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 września 2010 r., sygn. akt I OSK 988/10, LEX nr 745407).

W ocenie organu nadzoru, taki właśnie charakter mają uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Zawarte w nich normy posiadają cechy norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Nie odnoszą się bowiem do

indywidualnie oznaczonego podmiotu lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, tj. do mieszkańców gminy oraz podmiotów realizujących określone w nich zadania. Ponadto są powtarzalne. Oznacza to, że mogą być wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości. Pozwalają np. mieszkańcom gminy zachować się w określony w nich sposób, tj. oddać zwierzę do wskazanego schroniska, gospodarstwa rolnego czy zawieźć je do określonego lekarza weterynarii, w przypadku gdy zostało uszkodzone w wypadku drogowym. W związku z tym, systemowo poprawna, a celowościowo jedynie właściwa jest taka wykładnia przepisu art. 11a u.o.z., która odczytuje zawarte tam upoważnienie jako kompetencję rady gminy do podjęcia uchwały w formie aktu prawa miejscowego (por. J. Bobrowicz, „Kwalifikacja aktu normatywnego jako aktu prawa miejscowego na przykładzie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt”, Administracja, Teoria, Dydaktyka, Praktyka z 2012 r., nr 4, s. 44; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 3 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 852/13, LEX nr 1493112; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 16 września 2014 r. sygn. akt II SA/Op 335/14, LEX nr 1513441).

W świetle powyższego, kwestionowana uchwała Rady Miasta w Kostrzynie nad Odrą powinna wchodzić w życie z uwzględnieniem przepisu art. 4 ust.1 u.o.a.n., który stanowi, iż 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. Powyższe uchybienie skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z § 29 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (tekst jednolity Dz.U.2016.283), uchwała będąca aktem prawa miejscowego może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych uchwały. W załącznikach do uchwały zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym. W świetle powyższego, w załączniku do aktu prawa miejscowego nie powinno zamieszczać się treści merytorycznych, podstawowych.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na inne naruszenia prawa zawarte w badanej uchwale.

W ocenie organu nadzoru analiza treści załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały prowadzi do wniosku, że Rada nie określiła schroniska oraz podmiotu zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 11a ust. 2 pkt 1 i 8 u.o.z. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że dla skutecznej realizacji ustawowego obowiązku ciężącego na gminie w ww. zakresie, niezbędne jest podanie nie tylko nazwy, ale również adresu podmiotu odpowiedzialnego za realizację danego zadania (w tym przypadku schroniska oraz lekarza weterynarii bądź kliniki weterynaryjnej). Ponadto zauważyć należy, że podanie dokładnego adresu podmiotu oprócz tego, że stanowi wypełnienie nałożonego przez prawodawcę obowiązku, odgrywa w praktyce istotną rolę informacyjną.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że chociaż Rada w ust. 4 pkt 1 lit. a załącznika nr 1 do uchwały wskazała, że zwierzętom bezdomnym z terenu Miasta Kostrzyn nad Odrą zapewnia się miejsce w Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt w Górzycy „Kolebka Słońca”, to zgodnie z ust. 4 pkt 1 lit. b zdanie pierwsze ww. załącznika do schroniska przyjmowane będą psy z terenu Miasta Kostrzyn nad Odrą. Organ nadzoru zwraca uwagę, że na gminie ciąży ustawowy obowiązek zapewnienia miejsca w schronisku bezdomnym zwierzętom, tj. zgodnie z art. 4 pkt 16 u.o.z. zwierzętom domowym lub gospodarskim, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Oznacza to, że gmina ma obowiązek zapewnić miejsce w schronisku zwierzętom bezdomnym, a nie tylko bezdomnym psom.

Zaprezentowane powyżej stanowisko, znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 31 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Op 325/14, LEX nr 1498206; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 18 września 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 514/14, LEX nr 1584574; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 13 września 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 398/16, LEX nr 2136653). Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego „*niewskazanie schroniska, czy też danych konkretnego podmiotu, jego adresu uniemożliwia realizację zadań wynikających z jego programu*” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1667/11, LEX nr 975201). Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 19 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 887/13 czytamy, że: „*Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien zawierać konkretne i jednoznaczne wskazania co do sposobu realizacji ujętych w nim zadań. Wobec tego w przedmiotowym programie wskazane powinno być konkretne schronisko dla zwierząt z podaniem jego nazwy i adresu. (...)*”.

Odnosząc się natomiast do regulacji zawartej w ust. 4 pkt 1 lit. b zdanie drugie załącznika nr 1 do uchwały, wskazać należy, że wolno żyjące koty nie są zwierzętami bezdomnymi w rozumieniu przepisów ustawy. Oznacza to, że w zakresie zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie obejmuje wolno żyjących kotów (tj. nie powinny być one kierowane do schroniska, natomiast stosownie do przepisu art. 21 u.o.z. powinny mieć zapewnione warunki rozwoju i swobodnego bytu).

Mając na względzie powyższe, należało orzec o nieważności uchwały w całości.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**