

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.132.2012.AHor
z dnia 25 kwietnia 2012 r.

Rada Miejska w Rzepinie

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XVIII/151/2012 Rady Miejskiej w Rzepinie z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rzepin w 2012 roku”.

Uzasadnienie

W dniu 22 marca 2012 r. Rada Miejska w Rzepinie podjęła Uchwałę Nr XVIII/151/2012 w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rzepin w 2012 roku”. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 marca 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 11 a ust. 2 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.) oraz 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 2011r., Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt rada gminy wypełniając obowiązek o którym mowa w art. 11 ust. 1 (zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie), określa w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W myśl ust. 2 tego artykułu „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”. Natomiast w ust. 4 ustawodawca wskazał, że „Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt”. Użycie przez ustawodawcę w art. 11 a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt zwrotu "obejmuje" oznacza, że wszystkie wskazane w delegacji ustawowej elementy programu muszą zostać określone w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W § 4 badanej uchwały Rada Miejska w Rzepinie postanowiła, iż Gmina zapobiega bezdomności zwierząt poprzez: 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, 3) wykonywanie obowiązkowej sterylizacji lub kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt, 4) przeprowadzanie dodatkowej akcji sterylizacji lub kastracji w ilości limitowanej wysokością środków przeznaczonych w budżecie Gminy w danym roku budżetowym, a ogłaszanej w sposób zwyczajowo przyjęty, 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt ze schroniska dla zwierząt, 6) usypianie ślepych miotów w schronisku dla zwierząt, 7) zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w schronisku dla zwierząt, 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, 9) odławianie bezdomnych zwierząt. Natomiast w § 5 Rada wskazała, że „Realizacja zadań, o których mowa w § 4 pkt 1 i 3 – 8 powierzona zostaje schronisku dla zwierząt w miejscowości Glinno 115 D, 64-300 Nowy Tomyśl – Hotel Dla Zwierząt Ośrodek Szkolenia Paweł Brzozowski, z którym to schroniskiem Gmina podpisała odpowiednią umowę”.

W tym miejscu 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.

W pierwszej kolejności organ nadzoru pragnie zauważyć, że przedmiotowa uchwała nie zawiera wszystkich obowiązkowych elementów, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 1 - 8 wskazanej wyżej ustawy. Uchwałodawca

zupełnie pominął kwestię opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Rada powieliła jedynie zapis z ustawy, nie konkretyzując, choćby jednozdaniowo, na czym opieka i dokarmianie miałyby polegać.

Nie jest to jednak jedyny mankament badanej uchwały. Nie sposób przyjąć, że Rada Miejska w Rzepinie prawidłowo wypełniła delegację ustawową z art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt. Po dokonaniu analizy badanej uchwały należy bowiem stwierdzić, że program uchwalony przez Radę Miejską w Rzepinie jest zbyt ogólny, a większość jego punktów to powtórzenia i nieznaczna modyfikacja zapisów ustawowych. Rada uregulowała jedynie kwestię odławiania bezdomnych zwierząt. Pozostałe obligatoryjne elementy programu nie zostały w zasadzie uregulowane.

Z przywołanych wyżej przepisów badanej uchwały wynika, że zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, wykonywanie obligatoryjnej sterylizacji lub kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt ze schroniska dla zwierząt, usypianie ślepych miotów w schronisku dla zwierząt, zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w schronisku dla zwierząt, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt Rada powierzyła do wykonania schronisku dla zwierząt w miejscowości Glinno 115 D, 64-300 Nowy Tomyśl – Hotel Dla Zwierząt Ośrodek Szkolenia Paweł Brzozowski. Z § 5 kwestionowanej uchwały wynika, że Gmina Rzepin podpisała z tym podmiotem odpowiednią umowę na wykonie tych zadań już przed uchwaleniem programu. Jednakże po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego organ nadzoru stwierdził, że Gmina podpisała umowę z firmą Hotel Dla Zwierząt Ośrodek Szkolenia Paweł Brzozowski jedynie na odławianie bezdomnych psów. W odpowiedzi na pismo Wojewody Lubuskiego z dnia 16 kwietnia 2012 r. wzywające m.in. do uzupełnienia dokumentów w celu dokonania pełnej oceny zgodności w prawem Uchwały Nr XVIII/151/2012, z Urzędu Miejskiego w Rzepinie została przesłana jedynie umowa z dnia 15 marca 2012 r. na wyłapywanie pozostawionych bez opieki bezdomnych psów w Gminie Rzepin. Z wyjaśnień złożonych podczas postępowania nadzorczego wynika, że do zawarcia innej umowy pomiędzy Gminą Rzepin a Panem Pawłem Brzozowskim nie doszło. Nie sposób więc przyjąć, że Rada wypełniła obowiązek ustawy z art. 11 a ustawy o ochronie zwierząt. Poza tym z przywołanego już ust. 4 art. 11a wynika wprost, że jedynie odławianie bezdomnych zwierząt, obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz usypianie ślepych miotów gmina może powierzyć podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Natomiast z badanej uchwały wynika, że Rada chciała również powierzyć osobie fizycznej prowadzącej schronisko – choć jak wskazano wyżej faktycznie do tego nie doszło – także realizację zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich w schronisku dla zwierząt oraz zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Podkreślenia wymaga również fakt, iż przepis art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt wlicza enumeratywnie elementy programu opieki nad zwierzętami, które stanowią jednocześnie katalog zamknięty. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii. Zatem uregulowanie w uchwale w § 6 pkt 11, że „złapane zwierzę zostanie wydane osobie potrafiącej udowodnić swoje prawo własności do zwierzęcia, pod warunkiem pokrycia poniesionych przez Gminę kosztów transportu, przetrzymywania i niezbędnego leczenia zwierzęcia” stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Poza tym brak jest podstawy prawnej do uzależnienia wydania właścicielowi zwierzęcia od zwrotu poniesionych przez gminę kosztów, zwłaszcza w sytuacji gdy wyłapywanie bezdomnych zwierząt należy do zadań własnych gminy.

Abstrahując od wyżej opisanych uchybień organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Rzepinie formułując przepisy o wejściu w życie badanej uchwały naruszyła 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.). W § 10 ust. 1 i 2 Rada wskazała bowiem, że „Uchwała podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego” oraz, iż „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.

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 Rzepinie 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. Przepisy art. 11a ustawy o ochronie zwierząt zdaniem Wojewody Lubuskiego 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 Rzepina. 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. Uchwała ta, jako niespełniająca wymogów z przepisu art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, nie może być ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

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