

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.143.2012.ABej
z dnia 10 maja 2012 r.

Rada Miasta Żagań

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 XX/22/2012 Rady Miasta Żagań z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie : określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Żagań o statusie miejskim.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2012 r. Rada Miasta Żagań podjęła uchwałę w sprawie : określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Żagań o statusie miejskim. Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 10 kwietnia 2012 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.) oraz 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.).

Naruszeniem obowiązującego prawa jest zapis § 9 uchwały, zgodnie z którym uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od 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 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 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 Miasta Żagań 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 (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.) 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 Burmistrz Żagania. 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.

Uchwała ta, jako niespełniająca wymogów z przepisu art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, nie może być ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

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 usypiania ślepych miotów (art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy). W przedmiotowej uchwale nie zawarto żadnych zapisów regulujących ten zakres przedmiotowy programu. Rada podejmując uchwałę z pominięciem regulacji dotyczących usypiania ślepych miotów nie wyczerpała delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, 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 przekazanymi z upoważnienia Burmistrza przez Naczelnika Wydziału Rozwoju, Gospodarki Komunalnej i Nieruchomości Urzędu Miasta Żagania projekt przedmiotowej uchwały został przekazany do zaopiniowania przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w Żaganiu. Organ wykonawczy wystąpił do Starostwa Powiatowego w Żaganiu o informację „ czy w rejestrze organizacji pozarządowych działających na terenie powiatu żagańskiego znajdują się organizacje, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt?”. Starosta Żagański udzielił na to zapytanie odpowiedzi, w której stwierdził, że nie posiada w rejestrze stowarzyszeń oraz w wykazie stowarzyszeń zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym takich stowarzyszeń, których statutowym celem jest ochrona zwierząt. Burmistrz Żagania nie wystąpił więc do żadnej organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt.

W ocenie organu nadzoru organ wykonawczy gminy nie wypełnił obowiązku przekazania do zaopiniowania projektu przedmiotowej uchwały określonym podmiotom. Nie jest wystarczający argument, iż na terenie gminy nie działa żadna organizacja społeczna, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, stąd też uchwała ta nie została zaopiniowana. Należy bowiem pamiętać, iż istnieją organizacje społeczne o zasięgu ogólnopolskim, które obejmują zasięgiem swojego działania również Gminę Żagań o statusie miejskim. 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". Zdaniem organu nadzoru w przypadku braku informacji o działalności takich organizacji dla wypełnienia obowiązku przedstawienia do zaopiniowania wystarczyłoby umieścić projekt takiej uchwały na stronie internetowej Urzędu Miasta Żagań lub w Biuletynie Informacji Publicznej z informacją o możliwości zaopiniowania w określonym terminie.

Organ nadzoru ponadto zwraca uwagę Radzie Miasta, iż regulacje zawarte w przedmiotowym programie są bardzo ogólne. Dla przykładu można w tym miejscu przytoczyć zapis § 5 ust. 1 lit a), c) d) i f), mocą których Rada postanowiła, że zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom realizowane będzie poprzez: odławianie bezdomnych zwierząt, które prowadzone będzie przez Straż Miejską, służby weterynaryjne lub specjalistyczne firmy,

poszukiwanie nowych właścicieli dla zwierząt bezdomnych przebywających w tymczasowym przytulisku dla zwierząt przy ulicy Miodowej, wskazywanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, finansowanie ze środków budżetu miasta kosztów zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt bezdomnych, a koordynatorem akcji zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt jest Komendant Straży Miejskiej w Żaganiu. W ocenie organu nadzoru, mimo iż programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt są aktami kierownictwa wewnętrznego, powinny jednak zawierać zapisy, które wskazywałyby kierunek działania organu wykonawczego gminy. W tym miejscu podkreślenia wymaga, 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 jedynie ich powielanie.

Ponadto zgodnie z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy. Skoro zatem organ wykonawczy gminy wykonuje uchwały rady gminy to do jego zadań należy w szczególności określanie sposobu wykonania uchwał. Określenie sposobu wykonania uchwały jest pierwszym etapem jej wykonania obejmującym wskazanie środków finansowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie sposobu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie całości lub części zadań wynikających z uchwały. Podkreślenia wymaga także, iż określenie sposobu wykonania konkretnej uchwały zależy od treści danej uchwały, jak również od tego w jakim zakresie uchwała wymaga wykonania (wyrok WSA w Kielcach z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Ke 567/11). Powyższe rozważania WSA w Kielcach można również przenieść na grunt niniejszej sprawy. Podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy i powierzenie jej wykonania Burmistrzowi, otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego do podjęcia działań faktycznych i prawnych zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały, w tym w szczególności wyboru podmiotu prowadzącego schronisko i zawarcie z nim umowy na warunkach określonych przez strony, w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa przy uwzględnieniu przewidywanych środków publicznych zaplanowanych na ten cel w budżecie gminy. Dlatego ważne jest aby uchwała rady gminy zawierała zapisy wskazujące kierunek działania organu wykonawczego gminy, które ma na celu doprowadzenie do wykonania takiej uchwały.

Wobec powyższego 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