

**PODLASKI URZĄD WOJEWÓDZKI  
w BIAŁYMSTOKU  
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

NK-II.4131.171.2014.BG.

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz.594 z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXIII/196/14 Rady Gminy Białowieża z dnia 24 września 2014 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Białowieża w 2014 r.

**U Z A S A D N I E N I E**

W dniu 24 września 2014 r. Rada Gminy Białowieża podjęła uchwałę Nr XXXIII/196/14 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Białowieża w 2014 roku, która w dniu 3 października 2014 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona kontrola legalności wykazała, iż uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, co stanowiło podstawę do wszczęcia w dniu 8 października 2014 r. postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Rada Gminy, podejmując zaskarżoną uchwałę działała m. in. na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt ( Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ). W świetle tego przepisu rada gminy określa w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Jego postanowienia powinny być formułowane wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego i w jego granicach.

W zamieszczonej delegacji ustawowej dla rady gminy, w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, ustawodawca zawarł kwestie, które powinny zostać uregulowane w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy. Przepisy ust. 2 wskazują wszystkie obligatoryjne elementy, które rada gminy zobowiązana jest zawrzeć w uchwalonym programie, czyli:

- 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt;
- 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie;
- 3) odławianie bezdomnych zwierząt;
- 4) obligatoryjną 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.

Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich.

Jak wynika z powyższego, przywołany przepis nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określania wymagań, jakie wskazane gospodarstwo powinno spełniać. Natomiast Rada Gminy Białowieża, w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Białowieża w 2014 roku stanowiącym załącznik do uchwały, w rozdziale 3 ust. 7 załącznika do uchwały postanowiła, że: „gospodarstwo winno spełniać wymagania dotyczące:

- 1) *zasady przemieszczeń pomiędzy stadami,*
- 2) *odpowiednich warunków bytowania zwierząt gospodarskich, w tym minimalnych norm powierzchni określonych w obowiązujących przepisach, w tym w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2008 roku Nr 213, poz. 1342 z późn. zm.),*
- 3) *osoba, która zapewnia miejsce dla zwierząt gospodarskich nie może być karana za naruszenie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.).*
- 4) *wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich nastąpi na podstawie porozumienia zawartego przez gminę z właścicielem gospodarstwa rolnego,*

5) *szczegółowy sposób postępowania w gospodarstwie ze zwierzętami gospodarskimi określa porozumienie,*

6) *wraz z umieszczeniem zwierząt w gospodarstwie gmina podejmie starania w zakresie znalezienia nowego właściciela tych zwierząt.*

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, iż ww. postanowienia przedmiotowej uchwały zostały podjęte z **przekroczeniem upoważnienia ustawowego**. Rada Gminy jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem. Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługującą mu kompetencję powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

*W doktrynie jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż wykładnia norm o charakterze kompetencyjnym powinna być interpretowana w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000r., K25/99, OTK 2000/5/141).*

Ponadto, zważyć należy, iż Rada Gminy wypełniając dyspozycję ustawodawcy powinna wskazać adres schroniska, do którego będą przekazywane bezdomne zwierzęta, podobnie adres gospodarstwa rolnego, które zapewni miejsce dla bezdomnych zwierząt gospodarskich oraz wskazać konkretny podmiot, który zapewni całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń losowych z udziałem zwierząt.

Program powinien bowiem zawierać konkretne i jednoznaczne zapisy sposobu realizacji ujętych w nim zadań.

Ponadto, oceniając powyższy program wraz z analizą uzasadnienia do jego treści, stwierdzić należy, iż został on skonstruowany bez należytej staranności. W załączonym do uchwały uzasadnieniu jej podjęcia, Rada Gminy akcentuje koniec marca jako dzień do kiedy należy przyjąć program na dany rok, umieszczając tę informację w uchwale podjętej w dniu 24 września 2014 r. Następnie, program zgodnie z tytułem uchwały, jest programem na 2014r., natomiast załącznik do uchwały, który powinien określać konkretne działania związane z zapobieganiem bezdomności zwierząt i opieką nad nimi jest – zgodnie z tytułem - programem na 2013 rok.

Ponadto, Rada Gminy w § 3 przedmiotowej uchwały ustaliła, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Unormowanie to narusza postanowienia art. 13 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 z późn. zm.), zgodnie z którym w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
  - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
  - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonywania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8 a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Przyjęty na podstawie art. 11 a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ) program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie mieści się w katalogu aktów wymienionych w powyższym przepisie, a obowiązek jego publikacji nie wynika z przepisów szczególnych. Należy przez to rozumieć, że Rada Gminy kierując przedmiotową uchwałą do publikacji błędnie uznała, iż jest to akt prawa miejscowego.

Istotą aktu prawa miejscowego jest to, iż nakłada na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek określonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w obowiązujących przepisach prawa, są to akty o charakterze normatywnym. Natomiast przedmiotowa uchwała nie zawiera w swej treści regulacji o charakterze normatywnym i nie jest aktem generalnym i abstrakcyjnym. Będąc aktem konkretyzującym sposoby działania gminy, zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych, nie rozstrzyga bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów, tworzących wspólnotę samorządową. Wobec powyższego powinna wejść w życie z dniem podjęcia.

Kompetencji rady gminy do stanowienia prawa miejscowego (przepisów gminnych) nie można domniemywać, konieczna jest każdorazowa wyraźna podstawa prawna (wyrok NSA z 19 czerwca 2000 r. II SA/Kr 749/00).

Konkludując, stwierdzić należy, iż przyjęty przez Radę Gminy Białowieża program, niewypełniający – z jednej strony - w swojej treści pełni delegacji z art. 11 a ustawy o ochronie zwierząt, - z drugiej zaś strony wykraczający poza nią - jest programem prawnie wadliwym, o czym świadczy również jego niewłaściwe wejście w życie oraz niestaranność redakcyjna. Stanowi to przesłankę do unieważnienia uchwały w całości.

Ustosunkowując się do powyższego, stwierdzić należy, iż gatunkowe cechy uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego sprawiają, iż można ją zdefiniować jako **taką formę działania kolegiального organu samorządowego, której wynikiem jest akt woli tego organu podjęty w trakcie jego posiedzenia, w drodze głosowania, zmierzający z reguły do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej o charakterze lokalnym będącej przedmiotem obrad, najczęściej ze skutkiem wiążącym.**

Powinna zatem, wynikać z tego konieczność dołożenia przez radę gminy starań, w celu sformułowania postanowień uchwały w sposób co najmniej poprawny, czytelny i jednoznaczny.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Jednocześnie informuję, że stosownie do postanowień art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub

zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Otrzymuje:

Rada Gminy Białowieża

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska  
Dyrektor  
Wydziału Nadzoru i Kontroli