

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.50.2016.BG

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 104/XV/16 Rady Gminy Wysokie Mazowieckie z dnia 15 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wysokie Mazowieckie na 2016 rok.

UZASADNIENIE

W dniu 15 marca 2016 r., Rada Gminy Wysokie Mazowieckie podjęła uchwałę Nr 104/XV/16 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wysokie Mazowieckie na 2016 rok.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 22 marca 2016 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym tut. organ nadzoru, w dniu 31 marca 2016 r. wszczął postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 cyt. wyżej ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, zaś o nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

Wskazać należy, iż w § 4 przedmiotowej uchwały, Rada Gminy Wysokie Mazowieckie ustaliła, iż wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, tym samym przewidziano wejście w życie uchwały bez konieczności jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Rada Gminy, określając w ten sposób wejście w życie, potraktowała powyższą uchwałę, jako akt wewnętrzny, zaś należało ją zakwalifikować do aktów prawa miejscowego.

Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich publikacja w sposób określony w art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu

aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 296). Zgodnie z regulacjami prawnymi przyjętymi w powoływanych przepisach, uchwały rad gmin będące aktami prawa miejscowego są ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi dłuższy termin.

Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP). Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ustawy o samorządzie gminnym).

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 są one adresowane i obowiązują określone ogólne kategorie podmiotów, określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki oraz, że nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie, czyli muszą być powtarzalne.

Ponadto, norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy (wyrok WSA w Opolu z dnia 28 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Op 96/14).

Mając na uwadze powyższe, uchwałę Rady Gminy Wysokie Mazowieckie w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wysokie Mazowieckie na 2016 rok, należy uznać za akt prawa miejscowego. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2013 roku (sygn. akt II OSK 37/13), gdzie wskazano, że uchwała zawierająca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi jest aktem prawa miejscowego. W przedstawionej argumentacji uznano, iż omawiany program zawiera postanowienia generalno-abstrakcyjne oraz postanowienia o charakterze indywidualno-konkretnym. Jednocześnie stwierdzono, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem sądów administracyjnych wystarczy, aby choć jedno postanowienie uchwały miało charakter generalno-abstrakcyjny, by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego.

Przedmiotowa uchwała skierowana jest do szerokiego kręgu adresatów, tj. do mieszkańców gminy oraz podmiotów realizujących określone w Programie zadania. W konsekwencji, jej postanowienia mają charakter generalny, gdyż określenie podmiotów realizujących Program pozwala mieszkańcom zachować się w określony sposób - oddać zwierzę do właściwego schroniska lub zawieźć poszkodowane w wypadku drogowym do wskazanego lekarza weterynarii. Zatem, jeśli uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące winna być jako akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Jest to warunek konieczny do jej wejścia w życie, natomiast niewykonanie obowiązku w tym zakresie jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje na brak uregulowania w Programie, załącznik do przedmiotowej uchwały wszystkich obligatoryjnych elementów, jakie powinien on zawierać.

W orzecznictwie podkreśla się, że wykładnia celowościowa przepisu art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.), który należy interpretować w powiązaniu z art. 11, prowadzi do wniosku, że dla skutecznej realizacji zadań własnych gminy polegających na zapewnieniu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz ich wyłapywaniu, jak również zapewnieniu opieki nad zwierzętami uczestniczącymi w zdarzeniach drogowych, właściwym jest określenie w sposób konkretny sposobu realizacji tych zadań, w związku z czym uchwała podejmowana na podstawie art. 11a ustawy winna zawierać m. in. wskazanie schroniska dla bezdomnych zwierząt, wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich oraz wskazanie podmiotu, który zapewnia całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

W ocenie tut. organu nadzoru ww. obligatoryjne elementy Programu nie zostały należycie uregulowane w treści kwestionowanej uchwały.

Należy podkreślić, że ustawa przewiduje krótki, bo roczny termin obowiązywania programu, co przemawia za skonkretyzowaniem jego treści, dostosowanej do warunków i okoliczności występujących i przewidywanych w danym roku, a nie nadawaniu mu wyłącznie charakteru ogólnych ram, które dopiero wymagałyby dalszej konkretyzacji, co wiązałoby się ze skróceniem realnego czasu podejmowania działań w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt zgodnie z planem uchwalonym w danym roku. Niniejsze stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (tak np.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13).

Stwierdzić zatem należy, iż podjęte przez Radę Gminy Wysokie Mazowieckie uregulowania naruszają przepisy ustawy o ochronie zwierząt, tj. art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, wskutek braku pełnej realizacji dyspozycji zawartego w ww. akcie prawnym upoważnienia ustawowego. Wskazać należy, iż nieuregulowanie obligatoryjnych elementów jakie powinny być zawarte w uchwale, bądź uregulowanie ich w sposób nieprawidłowy, z powodu niezrealizowania delegacji ustawowej, będzie powodowało jego istotną wadliwość.

Powyższe naruszenia uchwały, zarówno z uwagi na jej niewłaściwe wejście w życie, jak też braku uregulowania w Programie we właściwy sposób wszystkich jego elementów, powodują konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Nr 104/ XV/16 Rady Gminy Wysokie Mazowieckie **w całości**.

Zgodnie z art. 92 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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje Gminie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Gminy Wysokie Mazowieckie

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli