

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.54.2016.AKR

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/67/2016 Rady Gminy Nurzec-Stacja z dnia 11 marca 2016 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nurzec-Stacja w 2016 roku.

UZASADNIENIE

W dniu 11 marca 2016 r. Rada Gminy Nurzec-Stacja podjęła uchwałę Nr XI/67/2016 w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nurzec-Stacja w 2016 roku.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 21 marca 2016 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza zapisów przedmiotowej uchwały wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 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 2016 r. poz. 296 j.t.).

W związku z powyższym, tut. organ nadzoru w dniu 7 kwietnia 2016 r. wszczął postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien obejmować zagadnienia enumeratywnie wymienione w art. 11a ust. 2 ustawy

o ochronie zwierząt, do których należą: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich oraz zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

W ocenie tut. organu nadzoru, uchwalony przez Radę Gminy Nurzec-Stacja program, nie wypełnia zakresu spraw przekazanych do uregulowania przez ustawodawcę mocą art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, co ma istotny wpływ na ocenę zgodności tego aktu z prawem.

Jak bowiem wynika z treści załącznika do uchwały, przedmiotowa uchwała nie zawiera wskazania jaki konkretnie podmiot zobowiązany będzie do zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 27 września 2012 r. (sygn. akt II SA/Lu 591/12), słusznie zauważono, że ustawa przewiduje krótki – roczny – termin obowiązywania programu, co przemawia za koniecznością skonkretyzowania 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. Dalej w ww. wyroku podkreślono, że za taką oceną przemawiają także sformułowania, którymi posługuje się ustawodawca w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. Określenia "zapewnienie (...) miejsca", "wskazanie", "zapewnienie (...) opieki" niewątpliwie wskazują na konieczność skonkretyzowania miejsc i podmiotów, które takiej opieki i schronienia udzielają.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 listopada 2015 r. (sygn. akt II SA/Wr 600/15), wskazał, iż organ stanowiący gminy podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt, nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych ww. przepisach. Rada gminy jest bowiem zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne. W orzecznictwie podkreśla się, że wykładnia celowościowa art. 11a, którą należy interpretować w powiązaniu z art. 11 ustawy o ochronie zwierząt, prowadzi do wniosku, że dla skutecznej realizacji określonych w nich zadań własnych gminy, właściwym jest określenie w sposób konkretny sposobu realizacji tych zadań. Uchwała

podejmowana na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt powinna zatem zawierać elementy wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 jako obligatoryjne - ze skonkretyzowaniem ich treści. Program winien wskazywać sposób postępowania w określonych sytuacjach, konkretne podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań, jak również wielkość środków finansowych przeznaczonych na jego realizację i sposób ich wydatkowania.

Konkludując, wskazać należy, iż brak regulacji obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego, stanowi istotne naruszenie przepisów prawa (tak: wyrok WSA w Opolu z 2 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Op 151/11).

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż w § 3 przedmiotowej uchwały zapisano: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”. Tym samym przewidziano wejście w życie uchwały bez konieczności jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Rada Gminy Nurzec-Stacja, określając w ten sposób wejście w życie, potraktowała powyższą uchwałę jako akt wewnętrzny. Jednak w ocenie organu nadzoru przedmiotową uchwałę należy 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 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

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).

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

W ocenie tut. organu nadzoru, uchwała Nr XI/67/2016 Rady Gminy Nurzec-Stacja w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nurzec-Stacja w 2016 roku jest aktem prawa miejscowego.

Powyższe stanowisko tut. organu nadzoru znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2013 r. (sygn. akt II OSK 37/13), gdzie wskazano, że okoliczność, że określony program uchwalany przez radę gminy zawiera postanowienia jednostkowe i konkretne nie pozbawia takiego aktu charakteru aktu 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.

Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 października 2015 r. (sygn. akt II SA/Rz 910/15), stwierdzając jednoznacznie, że program opieki nad zwierzętami uchwalany corocznie do dnia 31 marca jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 1 u.s.g. Tym samym, jak wynika z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem jego wejścia w życie jest ogłoszenie, które odbywa się na zasadach określonych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

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 uszkodzone w wypadku drogowym do lekarza weterynarii wskazanego w programie. Zatem, jeśli uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, winna być jako akt prawa miejscowego i 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.

Mając na uwadze powyższe stanowisko tut. organu nadzoru oraz orzecznictwo sądów administracyjnych, kwestionowana uchwała Rady Gminy Nurzec-Stacja powinna być ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego i wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

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.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymuje:
Rada Gminy Nurzec-Stacja