

**WOJEWODA PODLASKI**  
**15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**  
**NK-II.4131.86.2016.AR**

**ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE**

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

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXX/195/16 Rady Miejskiej w Sokółce z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sokółka w 2016 roku.

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

W dniu 13 maja 2016 r. Rada Miejska w Sokółce podjęła uchwałę Nr XXX/195/16 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sokółka w 2016 roku.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do tut. organu nadzoru w dniu 19 maja 2016 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Szczegółowa analiza jej zapisów wykazała, iż podjęta została z naruszeniem prawa, tj. art. 11 a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.), zwanej dalej „ustawą” 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 2015 r. poz. 1484), zatem w dniu 3 czerwca 2016 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia jej nieważności.

Rada Miejska w Sokółce mocą postanowień § 4 uchwały Nr XXX/195/16 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt ustaliła, iż wejście jej w życie następuje z dniem podjęcia, natomiast w ocenie tut. organu nadzoru, uchwała tego typu stanowi akt prawa miejscowego.

Podkreślić należy, iż warunkiem - zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP – wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego, jest ich ogłoszenie. Konstytucja

wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie.

Stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z kolei przepis art. 41 ust. 1 ww. ustawy stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Stosownie zaś do postanowień art. 42 ww. ustawy zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Przepis art. 4 ust. 1 ww. ustawy stanowi, iż akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Zgodnie zaś z art. 13 tejże ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 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 niespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, 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 wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) 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.

W tym miejscu należy wskazać, 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 XXX/195/16 Rady Miejskiej w Sokółce z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sokółka w 2016 roku **stanowi akt prawa miejscowego**.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13, gdzie wskazano, iż 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.

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 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 Miejskiej w Sokółce powinna być ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego i określać jej wejście w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Niezależnie od powyższego wskazać należy również na podstawę prawną podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego uchwał w niniejszym zakresie.

Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Rada, 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 ten winien obejmować zagadnienia wymienione w ust. 2 art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, do których należą:

- 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.

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

Jak wynika z treści uchwały, nie zawiera ona wskazania regulacji dotyczących opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania.

Wskazane przez ustawodawcę elementy stanowią normę o charakterze *iuris cogentis*, formułującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym, jakim jest w tym wypadku uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Zadaniem tegoż organu jest realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca w pełni zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Brak regulacji obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie przepisów prawa (wyrok WSA w Opolu z 2 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Op 151/11).

Stwierdzić zatem należy, iż podjęta przez Radę Miejską w Sokółce uchwała Nr XXX/195/16 z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sokółka w 2016 roku narusza przepisy ustawy o ochronie zwierząt, tj. art. 11 a ust. 2, wskutek braku pełnej realizacji dyspozycji zawartego w ww. akcie prawnym upoważnienia. Wadliwość ta zaś powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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.

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

Otrzymuje:

Rada Miejska w Sokółce

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska  
Dyrektor  
Wydziału Nadzoru i Kontroli