



WOJEWODA MAZOWIECKI  
Nr LEX-O.4131.6.2013.AD

Warszawa, 24 kwietnia 2013 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz. 1281, z 2012 r. poz. 567 oraz z 2013 r. poz. 153)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVII/122/13 Rady Gminy Czarnia z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Czarnia w 2013 r.

## Uzasadnienie

W dniu 21 marca 2013 r. Rada Gminy Czarnia podjęła uchwałę Nr XVII/122/13 w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Czarnia w 2013 r.

Uchwała powyższa wraz z załącznikiem została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 27 marca 2013 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) oraz 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.).

W toku kontroli legalności uchwały Nr XVII/122/13 organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała wraz z załącznikiem, stanowiącym jej integralną część, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w szczególności przepisu art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002, ze zm.), poprzez niewypełnienie jego dyspozycji.

W przepisie tym ustawodawca zawarł katalog zagadnień, które rada gminy, podejmując uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnym zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, powinna obligatoryjnie określić w programie. Przepis ten wymaga, by program obejmował:

- 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.

W ocenie organu nadzoru, uchwalony przez Radę Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Czarnia w 2013 r. (dalej: *Program*) - stanowiący załącznik do uchwały Nr XVII/122/13, nie wypełnia zakresu spraw przekazanych do uregulowania na podstawie art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt.

W *Programie* nie określono: - schroniska, które zapewni miejsce bezdomnym zwierzętom, - podmiotu sprawującego całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt oraz - nie wskazano gospodarstwa rolnego, które zapewni miejsce dla zwierząt gospodarskich.

Lakoniczne zapisy ust. 1, 7 i 8 *Programu*, z których wynika jedynie, że Gmina zawrze stosowne umowy odpowiednio: ze schroniskiem, właścicielem gospodarstwa rolnego, zakładem leczniczym dla zwierząt, nie wypełniają dyspozycji art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Podobnie należy ocenić treść ust. 3 *Programu*, w którym Rada uregulowała kwestie dotyczące odławiania bezdomnych zwierząt. Zapis sprowadzający się do tego, że odławianie będzie prowadzone przez schronisko dla bezdomnych zwierząt na podstawie zawartej z nim umowy, bez wskazania, które konkretnie schronisko będzie dokonywało takiego odławiania oraz brak zapisu odnośnie dalszego postępowania z takimi odłowionymi zwierzętami stanowi istotne naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt.

W ocenie organu nadzoru również postanowienia ust. 4 i 6 *Programu*, w których Rada uregulowała kwestie dotyczące odpowiednio: obowiązkowej sterylizacji albo kastracji bezdomnych zwierząt oraz usypiania ślepych miotów są niezgodne z art. 11a ust. 2, z uwagi na brak zapisów wskazujących konkretne schronisko, któremu Rada powierzyła te obowiązki. Zapisanie w *Programie*, iż obowiązkowa sterylizacja albo kastracja, jak również usypianie ślepych miotów będzie realizowane przez schronisko dla bezdomnych zwierząt, bez wskazania adresu tego schroniska jest zbyt ogólne i właściwie stanowi jedynie deklarację a nie realizację programu (zob. wyrok WSA w Olsztynie z 13 listopada 2012 r. sygn. II SA/Ol 1156/12).

W toku kontroli legalności uchwały Nr XVII/122/13 organ nadzoru ustalił ponadto, że Rada formułując przepisy o wejściu w życie badanej uchwały naruszyła 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 2011r., Nr 197, poz. 1172 ze zm.). W § 3 Rada wskazała bowiem, że „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia opublikowania jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego”. 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. Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w licznych wyrokach sądów administracyjnych (zob. np. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Go 487/12, wyrok WSA w Lublinie z 7 sierpnia 2012 r. sygn. akt III SA/Lu 463/12, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 851/12, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 628/12).

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem sądownoadministracyjnym, o zakwalifikowaniu aktu jednostki samorządu terytorialnego jako aktu prawa miejscowego decyduje objęcie nim spraw publicznych o znaczeniu lokalnym oraz zawarcie norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywanie, zakazywanie albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji.

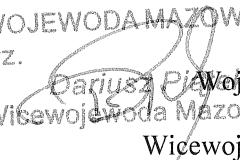
W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta przez Radę Gminy Czarnia nie zawiera ww. cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie tej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego. Nie rozstrzyga ona bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, nie jest skierowana do mieszkańców gminy, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów, konkretyzującym zadania i sposoby ich realizacji przez gminę zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych.

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 Nr XVII/122/13, jako niespełniająca wymogów z przepisu art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych, nie może być ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Podsumowując należy jeszcze raz podkreślić, że Rada Gminy Czarnia podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt obowiązana była wyczerpać zakres upoważnienia ustawowego poprzez kompleksowe, jasne i precyzyjne uregulowanie wszystkich zagadnień określonych w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy o ochronie zwierząt. Pominięcie przez Radę takich kwestii jak wskazanie schroniska, które zapewni miejsce bezdomnym zwierzętom, podmiotu sprawującego całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt oraz gospodarstwa rolnego, które zapewni miejsce dla zwierząt gospodarskich stanowi istotne naruszenie prawa. Wobec braku obligatoryjnych elementów programu delegacja ustawowa do podjęcia przedmiotowej uchwały nie została zrealizowana w sposób prawidłowy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

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.

WOJEWODA MAZOWIECKI  
WZ.  
  
Wicewojewoda Mazowiecki  
Wicewojewoda Mazowiecki