



WOJEWODA MAZOWIECKI

Ostrołęka, dnia 20 lutego 2014 r.

LEX-O.4131.1.2014.LP

Rada Gminy w Broku
Plac Kościelny 6
07-306 Brok

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 2 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2013r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy w Broku Nr XXVI/168/2014 z dnia 17 stycznia 2014 r. w sprawie *uchwalenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Brok w 2014 roku.*

Uzasadnienie

W dniu 17 stycznia 2014 r. Rada Gminy w Broku podjęła uchwałę Nr XXVI/168/2014 w sprawie *uchwalenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Brok w 2014 roku.*

Uchwała powyższa wraz z załącznikiem została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 24 stycznia 2014 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 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 i art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ochronie zwierząt* (Dz. U. z 2013 r., poz. 856).

W toku kontroli legalności uchwały Nr XXVI/168/2014 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 *o ochronie zwierząt* poprzez niewypełnienie jego dyspozycji.

W § 1 pkt 1 *Programu* Rada Gminy unormowała, że jego celem jest poprawa bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie gminy. W § 4 ust. 1 określiła natomiast działania mające na celu poprawę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wojewoda Mazowiecki jako organ nadzoru stwierdza, że powyższe unormowanie nie mieści się w zakresie art. 11 ust. 1 ustawy *o ochronie zwierząt* normującego, że zadaniem własnym gminy jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie. Art. 11 ust.

1 stanowi unormowanie ramowe, w zakresie którego rada gminy podejmuje uchwałę na podstawie art. 11a ust. 1 i 2 niniejszej ustawy. Unormowanie przez Radę Gminy zagadnień dotyczących bezpieczeństwa i porządku stanowi wykroczenie poza zakres ustawowej delegacji określony w wyżej wymienionym przepisie i stanowi tym samym istotne naruszenie prawa.

W art. 11a ust. 2 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. Ustęp 5 niniejszego artykułu obliguje radę gminy do ujęcia w *Programie* wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. W ocenie organu nadzoru, uchwalony przez Radę Gminy *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Brok w 2014 roku* (dalej: *Program*) stanowiący załącznik do uchwały Nr XXVI/168/2014, 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. Powyższe obowiązki formułuje art. 11a ust. 2 pkt 1, 7 i 8 ustawy o ochronie zwierząt. Lakoniczne zapisy § 4 ust. 3 pkt 2 i 5, ust. 4 pkt 1 i 2, § 5 ust. 3 oraz § 7 ust. 2 *Programu* informują jedynie o planowanym zawarciu w przyszłości stosownych umów ze schroniskiem, właścicielem gospodarstwa rolnego oraz lekarzem weterynarii. Unormowania powyższe nie wypełniają dyspozycji art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, co stanowi istotne naruszenie prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 listopada 2012 roku orzekł, że rada gminy *podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt nie może pominąć żadnego z elementów określonych w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy o ochronie zwierząt, gdyż jest obowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, uregulowanie musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem jasne i precyzyjne. Niewyczerpanie wynikającego z ustawy zakresu przedmiotowego uchwały w kwestii braku wskazania konkretnego podmiotu tj. schroniska, gospodarstwa rolnego oraz podmiotu, który zapewni całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt stanowi istotne naruszenie prawa. Ze względu na brak obligatoryjnych elementów programu delegacja ustawowa do podjęcia przedmiotowej uchwały nie została zrealizowana w sposób prawidłowy, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa i koniecznością nieważności uchwały w całości* (sygn. II SA/Ol 1156/12).

W toku kontroli legalności uchwały Nr XXVI/168/2014 organ nadzoru ustalił ponadto, że Rada Gminy 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 jej opublikowania 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. 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 orzecznictwem 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 Brok 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 XXVI/168/2014, jako niespełniająca wymogów z przepisu art. 13 ustawy *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, nie może być ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wskazać należy na naruszenie przez Radę Gminy zasad poprawnej legislacji unormowanych w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. *w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. Nr 100, poz. 908, dalej: ZTP) poprzez umieszczenie w § 4 ust. 1 pkt 6 odesłania do ust. 4 i 6, które nie są merytorycznie powiązane z treścią niniejszego ustępu.

Wskazać należy także, iż liczne unormowania uchwały Nr XXVI/168/2014 zostały sformułowane w czasie przyszłym (na przykład: *gmina zawrze umowę..., wylapywaniem będą objęte..., realizowane będzie poprzez...*) co jest sprzeczne z unormowaniami ZTP oraz z zasadą prawidłowej legislacji i zasadą określoności prawa wywiedzionymi z art. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Za sprzeczną z zasadami poprawnej legislacji należy również uznać przytoczenie w § 6 ust. 2 pkt 1-3 listy aktów prawnych, co zdaniem organu nadzoru narusza § 5 ZTP formułujący dyrektywę związku i syntetyczności aktu normatywnego.

Podsumowując należy jeszcze raz podkreślić, że Rada Gminy Brok 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.

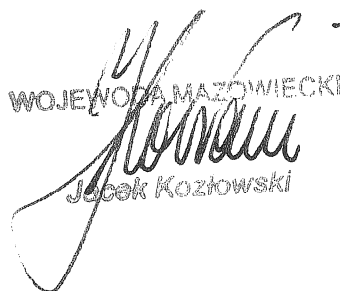
Mając na uwadze opisany powyżej stan faktyczny i prawny organ nadzoru orzekł jak w sentencji.

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

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski