



WOJEWODA MAZOWIECKI  
LEX. I. 4131.246.2015.JJ

Warszawa, 18 listopada 2015 r.

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust.1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XII/130/2015 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim z dnia 26 października 2015 r. w sprawie zatwierdzenia zarządzenia Burmistrza Miasta wprowadzającego przepisy porządkowe.

## Uzasadnienie

Powyższą uchwałą Rada Miejska w Nowym Dworze Mazowieckim zatwierdziła zarządzenie Nr 142/2015 Burmistrza Miasta Nowy Dwór Mazowiecki z dnia 22 października 2015r. w sprawie wprowadzenia przepisów porządkowych dot. ochrony przed zwierzyną łowną (dziką) na terenach zurbanizowanych Miasta Nowy Dwór Mazowiecki (§ 1 uchwały). Przepisy porządkowe stanowią załącznik do niniejszej uchwały.

Burmistrz Miasta w § 1 zarządzenia wprowadził usypianie przy pomocy odpowiedniego środka usypiającego zwierząt wolno żyjących (dzikich) tj. nieudomowionych, żyjących w warunkach niezależnych od człowieka, stwarzających zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego na terenach zurbanizowanych Miasta Nowy Dwór Mazowiecki. W § 2 zarządzenia Burmistrz postanowił, iż w przypadku pojawienia się zwierzyny, o której mowa w § 1 zarządzenia, informację w tej sprawie należy przekazać bezpośrednio Straży Miejskiej lub Urzędowi Miejskiemu w Nowym Dworze Mazowieckim. Czynności usypiania i transportu uspionych zwierząt poza tereny zurbanizowane Miasta Nowy Dwór Mazowiecki do ich naturalnego środowiska wykonywane mają być w sposób humanitarny, z poszanowaniem ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (§ 3 zarządzenia). Nadzór nad wykonaniem zarządzenia Burmistrz powierzył Komendantowi Straży Miejskiej oraz Naczelnikowi wydziału Gospodarki Komunalnej (§ 4 zarządzenia). W § 5 postanowiono, że zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania i podlega ogłoszeniu w Biuletynie Informacji Publicznej i Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Organ nadzoru badając legalność uchwały Nr XII/130/2015 stwierdził, że została ona wydana z istotnym naruszeniem prawa.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Miejska wskazała art. 41 ust. 3 w związku z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym. Rada Miejska nie przedstawiła żadnego stanu faktycznego, z którego wynikałoby konieczność zatwierdzenia wydanych przepisów porządkowych, ani żadnej analizy stanu bezpieczeństwa, czy zagrożeń jakie mogłyby stanowić uzasadnienie dla wydania przepisów porządkowych, stąd też analiza i ocena organu nadzoru dotyczy tylko stanu prawnego i przesłanek, jakie uzasadniają wydanie przepisów porządkowych. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu oraz w judykaturze przepisy porządkowe mogą być wydane tylko w wyjątkowych okolicznościach. Jak zwraca uwagę E. Ochendowski (*Prawotwórcza funkcja gminy*, s. 29) do swoistych cech przepisów porządkowych należy wydawanie ich na podstawie upoważnienia generalnego. Takie upoważnienie świadczy, że przepisy porządkowe nie stanowią wykonywania ustaw szczególnych, lecz normują sprawy nie uregulowane dotąd w przepisach prawa. Nie są to jednak sprawy z zakresu zadań własnych gminy jako wspólnoty samorządowej. Kompetencja do stanowienia przepisów porządkowych przysługuje radzie gminy jako organowi przedstawicielskiemu. Jednakże ze względu na szczególne, nadzwyczajne okoliczności ustawa dopuszcza wyjątek od tej zasady na rzecz zastępczego wydawania przepisów porządkowych przez wójta gminy w formie zarządzenia i w przypadku nie cierpiącym zwłoki (art.41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Tak jak wskazano wyżej, tak Burmistrz Miasta Nowy Dwór Mazowiecki jak i Rada Miejska nie przedstawili żadnych okoliczności faktycznych, które uzasadniałyby wydanie przepisów porządkowych.

Nadto przepisy porządkowe mogą być wydawane, jeżeli wystąpią kumulatywnie dwie przesłanki:

- 1) powstanie sytuacja zagrożenia życia lub zdrowia obywateli lub konieczność zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego;

2) brak uregulowania tej materii w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących.

Z wykładni gramatycznej pojęcia przypadków niecierpiących zwłoki wynika, że dotyczyć to będzie sytuacji, gdy zagrożone będzie życie lub zdrowie obywateli, porządek oraz spokój i bezpieczeństwo publiczne zdarzeniami, które mają lub mogą mieć wpływ na ochronę tych dóbr, a zagrożenie jest bezpośrednie, natychmiastowe, realne i występuje faktycznie na określonym obszarze. NSA nie uznał za przypadki niecierpiące zwłoki, usprawiedliwiające wydawanie przez wójta gminy przepisów porządkowych w formie zarządzenia, zakazu używania fajerwerków, petard (wyrok z 11 stycznia 1996 r., SA/Gd 1258/95 (OSS 1996, nr 3, poz. 86): Wprowadzenie zakazu używania fajerwerków, petard i innych środków pirotechnicznych nie uzasadnia wydania w tym zakresie zarządzenia porządkowego. Nie jest to przypadek niecierpiący zwłoki, wymagający natychmiastowej reakcji organu gminy. Podobnie w orzeczeniu NSA z 8 grudnia 1992 r., SA/Wr 1306/92 („Wspólnota” 1993, nr 42, s.18): Zarządzenie zarządu (obecnie wójta) gminy wprowadzające przepisy porządkowe dotyczące kwestii uregulowanych już w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących jest nielegalne, jako naruszające konieczny warunek wydania takich przepisów określony w art. 41 ust. 2 (obecnie art. 40 ust. 3) ustawy o samorządzie gminnym.

Rada Miejska na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym może zatwierdzić zarządzenie, o którym mowa w ust. 2, na najbliższej sesji rady gminy. Przedstawione zarządzenie podlega ocenie przez radę gminy z punktu widzenia jego zgodności z prawem, a także adekwatności do istniejącego zarówno w chwili wydania, jak i również w chwili procedowania stanu faktycznego, który uzasadniałby wydanie zarządzenia. Przy ocenie przez radę gminy wydanego zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy uwzględnić zasadę prawdy obiektywnej, wyrażającą się w obowiązku rozważenia wszelkich istotnych okoliczności dla dalszego obowiązywania zarządzenia. Ich pominięcie determinuje zakres wadliwości aktu zatwierdzającego to zarządzenie (*Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym* Kazimierz Bandarzewski, Paweł Chmielnicki, Piotr Dobosz, Paweł Kryczko. Marek Mączyński, Stefan Płazek Wydanie 3 LexisNexis, Warszawa 2007 r.).

Tak jak wskazano wyżej, Rada Miejska nie dołączyła uzasadnienia do uchwały. Organ nadzoru, z tego powodu nie może odnieść się do przesłanek z art. 40 ust. 3, które stanowią podstawę prawną do wydania przepisów porządkowych, gdyż nie zostały one podane.

W ocenie organu nadzoru, z powyższych względów uchwała Nr XII/130/15 Rady Miejskiej z dnia 26 października 2015 r. zatwierdzająca takie wadliwe zarządzenie narusza zarówno ten przepis, jak i postanowienia art.41 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym.

Dodatkowo należy podnieść, że , że ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ) reguluje postępowanie ze zwierzętami kręgowymi, w tym zwierzętami wykorzystywanymi w celach naukowych lub edukacyjnych w zakresie nieuregulowanym w ustawie z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 266 ) np.: Rozdział 6 *Zwierzęta wolno żyjące (dzikie)*, Rozdział 7 *Transport zwierząt*. Rozdział 8 *Zabiegi na zwierzętach*, Rozdział 10 *Ubój, uśmiercanie i ograniczanie populacji zwierząt*. Oznacza to, w ocenie organu nadzoru, że poruszone w zarządzeniu Burmistrza Nowego Dworu Mazowieckiego, kwestie zostały uregulowane w przepisach tej ustawy jak i w innych przepisach powszechnie obowiązujących np. w ustawie z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz.U. 2013 r. poz. 1226, z późn. zm.). Z tego też względu zarządzenie Burmistrza jak i przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej istotnie naruszają prawo.

W świetle powyższych ustaleń wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, iż rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Jacek Kozłowski*