



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 11 czerwca 2015 r.

Poz. 1847

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.42.2015.KS WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 3 czerwca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 roku poz. 594 z późn. zm.)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr VII/81/2015 Rady Miejskiej w Kartuzach z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie określenia i przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kartuzy na rok 2015 w całości.

Uzasadnienie

W dniu 8 maja 2015 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr VII/81/2015 Rady Miejskiej w Kartuzach z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie określenia i przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kartuzy na rok 2015, zwanej w dalszej części „*uchwałą*”.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 28 maja 2015 r. (znak sprawy: PN-II.4131.42.2015.KS), stanowiącym zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, Wojewoda Pomorski wskazał stwierdzone uchybienia jednocześnie zwracając się z prośbą o udzielenie informacji czy zostały zachowane wymagania dotyczące procedury podejmowania uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt, o których mowa w art. 11 a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt. Rada Gminy nie ustosunkowała się jednak w żaden sposób do treści przedstawionych zarzutów.

Materialnoprawną podstawę do uchwalenia rocznego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stanowi art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) – zwanej dalej „*ustawą*”.

Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, rada gminy realizując 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. Z kolei w art. 11a ust. 2 ustawy, ustawodawca zawarł katalog zagadnień które rada gminy, podejmując uchwałę, powinna szczegółowo określić w programie. Zgodnie z tym przepisem, program obejmuje:

- 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.

Zdaniem organu nadzoru uchwała objęta przedmiotowym rozstrzygnięciem narusza normy wyrażone w przepisach wyżej przywołanej ustawy.

W § 4 analizowanego Programu (załącznika do uchwały) został sformułowany zapis, na mocy którego *opieka nad wolno żyjącymi kotami realizowana jest poprzez dokarmianie oraz zapewnienie wody pitnej wyłącznie w okresie zimowym (od grudnia do marca)*. W opinii tutejszego organu bezpodstawnie ograniczony został zakres czasowy, w którym gmina ma obowiązek realizacji wskazanego powyżej zadania. Z brzmienia art. 11a ust. 2 nie wynika, że lokalny prawodawca jest uprawniony do ograniczenia zakresu zastosowania przedmiotowego Programu w jakimkolwiek zakresie. Poza sporem powinna pozostać okoliczność, że żaden przepis prawa nie upoważnia rady gminy do modyfikowania postanowień ustawowych, tym bardziej przez ograniczenie obowiązków nałożonych przez ustawodawcę na organ gminy, co w niniejszym akcie organ gminy uczynił.

W § 6 pkt 1 Załącznika do kwestionowanej uchwały rada gminy postanowiła, że na terenie Gminy Kartuzy odławianie bezdomnych zwierząt odbywać się będzie na zgłoszenie. W ocenie organu nadzoru powyższy zapis należy uznać za niedopuszczalny, albowiem w sposób nieuprawniony ogranicza realizację nakazanego przepisami prawa zadania. Ustawa o ochronie zwierząt nakłada na gminę obowiązek odławiania bezdomnych zwierząt nie dopuszczając przy tym, że wykonanie powyższego obowiązku może zostać uzależnione od wcześniejszego zgłoszenia. Z uwagi na powyższe, zdaniem organu nadzoru, fragment „na zgłoszenie” narusza w sposób istotny art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt.

Paragraf 6 pkt 2 Załącznika do uchwały z dnia 29 kwietnia 2015 r. stanowi, że *„odłowem będą objęte bezdomne psy, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka bądź pozostawione bez opieki, a nie istnieje możliwość ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką dotychczas pozostawały. Odławianiem będą objęte także zwierzęta chore lub zagrażające życiu, zdrowiu oraz bezpieczeństwu ludzi*. W ocenie organu nadzoru ww. zapis nie może ostać się w obrocie, albowiem w sposób nieuprawniony zawęża zakres zastosowania Programu. Gramatyczna wykładnia zacytowanego powyżej fragmentu uchwały prowadzi do wniosku, że wolą rady gminy było objęcie odłowem jedynie bezdomnych psów oraz tych zwierząt, które są chore lub zagrażają życiu, zdrowiu oraz bezpieczeństwu ludzi. Taki zapis należy uznać za naruszający w sposób istotny dyspozycję art. 11a ust. 2 pkt 3 w związku z art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt. Z brzmienia ww. przepisów wprost bowiem wynika, że wolą ustawodawcy było uregulowanie kwestii opieki nad tymi zwierzętami domowymi lub gospodarskimi, które się zabłąkały, uciekły lub zostały porzucone i nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały, a nie w takim zakresie jak to uczynił organ gminy w kwestionowanym zapisie. Zdaniem organu nadzoru rada gminy nie ma podstaw do ograniczenia stosowania Programu do bezdomnych psów oraz tych zwierząt, które są chore lub zagrażają życiu, zdrowiu i bezpieczeństwu ludzi.

W ocenie tutejszego organu za wadliwy należy uznać również § 6 pkt 6 Programu, który nakłada na właściciela zwierzęcia, które zostało umieszczone w schronisku, obowiązek zwrotu kosztów związanych z odłowieniem, transportem, pobytem i opieką lekarsko – weterynaryjną zwierzęcia. Wskazać bowiem należy, że art. 11a ust. 2 ustawy nie upoważnia rady gminy do regulowania kwestii dotyczących wzajemnych rozliczeń pomiędzy gminą a właścicielem zwierzęcia. Taka materia ma charakter cywilno – prawny i jako taka wykracza poza ramy wskazane w art. 11a wyżej przywołanej ustawy. W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy *w sprawach nieuregulowanych w ustawie do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy*. Mając powyższe na względzie stwierdzić należy, że w kwestiach dotyczących zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczeń zastosowanie winny znaleźć postanowienia ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121z późn. zm.). Niezależnie od powyższego podkreślenia wymaga okoliczność, że rada gminy realizując kompetencję przyznaną jej na mocy aktu rangi ustawowej powinna ściśle stosować się do wytycznych określonych w upoważnieniu. Przepis artykułu 11a ustawy nie tylko wskazuje jakie elementy powinny obligatoryjnie znaleźć się w Programie, ale także określa jakie kwestie mogą zostać w nim uregulowane dodatkowo, w zależności od uznania organu stanowiącego gminy. Za niedopuszczalne uznać zatem należy nie tylko pominięcie przez organ gminy pewnych elementów, o których mowa

w ust. 2 komentowanego przepisu, ale także zamieszczenie postanowień dodatkowych, wykraczających poza granice delegacji ustawowej określonej w art. 11a ustawy.

W § 11 Programu Rada Gminy wskazała, że zapewnienie miejsca bezdomnym zwierzętom gospodarskim z terenu Gminy Kartuzy będzie następowało w Centrum Pomocy Zwierząt Sp. z o.o. Schronisko Kościerzyna. W ocenie organu nadzoru taki zapis pozostaje w sprzeczności z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, zgodnie z którym rada gminy zobowiązana jest wskazać w programie gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Co więcej redakcja ust. 4 komentowanego przepisu wprost wskazuje, że schronisku dla zwierząt może zostać powierzona jedynie realizacja takich zadań jak: *odławianie bezdomnych zwierząt; sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt; poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt*. A contrario, schronisko dla zwierząt nie może zatem wykonywać pozostałych zadań określonych w art. 11a ust. 2 ustawy, w tym także z zakresu zapewnienia miejsca bezdomnym zwierzętom gospodarskim. Ponadto, podkreślenia wymaga okoliczność, że zwierzętom gospodarskim winny zostać zapewnione odpowiednie warunki chowu, odmienne niż te, których wymagają zwierzęta domowe. Z tych właśnie względów § 11 Programu winien zostać wyeliminowany z obrotu prawnego. Takie stanowisko należy uznać za zasadne tym bardziej, że na mocy art. 11a ust. 2 ustawy rada gminy jest nie tylko zobligowana do wyczerpania upoważnienia ustawowego poprzez unormowanie wszystkich kwestii, które prawodawca uznał za istotne, ale także nie może wykraczać poza wskazany katalog zagadnień ani go modyfikować.

W dokumencie programowym rada gminy bezpodstawnie postanowiła, że jedynie część zadań z zakresu opieki nad zwierzętami będzie finansowana z budżetu Gminy. Za nieuprawnione należy również uznać ograniczenie się przez radę gminy do określenia wysokości oraz sposobu wydatkowania środków na realizację jedynie wybranych zadań nakazanych przez ustawodawcę oraz ograniczenie się do określenia wysokości środków przeznaczonych na realizację Programu w przeliczeniu jedno zwierzę odłowione. W § 12 kwestionowanej uchwały rada gminy postanowiła, że z budżetu gminy pokrywane będą koszty następujących zadań: *odławiania i transportu bezdomnych zwierząt, umieszczania w Schronisku, zapewnienia w razie potrzeby pomocy lekarsko – weterynaryjnej i utrzymania zwierząt w Schronisku, pokrywane są z budżetu Gminy w kwocie 1.450,00 złotych za jedno zwierzę odłowione (...)* W niniejszym akcie organ stanowiący gminy nie wskazał natomiast w jakiej wysokości oraz w jaki sposób wydatkowane będą środki na opiekę nad wolno żyjącymi kotami, sterylizację albo kastrację zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt czy też usypianie ślepych miotów. W takim zakresie wyżej przywołany zapis Programu należy uznać za sprzeczny z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którym *program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina*. Z brzmienia zacytowanego powyżej przepisu wprost bowiem wynika, że uchwalany przez gminę akt powinien określać wysokość oraz sposób wydatkowania środków przeznaczonych na realizację całego Programu, a nie jedynie wybranych zadań.

W § 4 uchwały postanowiono, że *„uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego”*. Z zapis ten pozwala stwierdzić, że Rada Miejska uznała uchwałę za akt prawa miejscowego i uzależniła jej wejście w życie od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W ocenie organu nadzoru stanowisko to należy uznać za nieprawidłowe. Przyjęcie takiej regulacji stanowi istotne naruszenie art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (*Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.*), zgodnie, z którym w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się :

- 1) *akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;*
- 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 niezespólonej;*

- 5) *wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowiące przez: wojewodę i organy administracji niezespółonej, 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 stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego;*
- 9) *statut urzędu wojewódzkiego;*
- 10) *inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.*

Cytowany przepis zawiera w punktach 1-9 zamknięty katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w tym katalogu. Obowiązek jej publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Szczególną uwagę zwrócić należy na fakt, że przedmiotowa uchwała nie mieści się w pojęciu aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że organ wydający uchwałę objętą rozstrzygnięciem nadzorczym błędnie zakwalifikował ją do tej właśnie kategorii aktów prawnych. Ocena organu nadzoru co do błędnej kwalifikacji aktu prawnego znajduje oparcie w niekwestionowanym w judykaturze poglądzie, że warunkiem koniecznym przyznania aktowi prawnemu statusu aktu prawa miejscowego jest ustanowienie w tym akcie norm abstrakcyjnych i generalnych, adresowanych do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną organów gminy.

Tymczasem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie posiada wskazanych właściwości. Ma on bowiem charakter programu działania, obowiązuje niejako „wewnątrz” administracji i zawiera regulacje odnoszące się do gminy. Treść programu ma znaczenie kierunkowe, nie konkretyzuje uprawnień i obowiązków podmiotów zewnętrznych. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie rozstrzyga bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów, tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem prawnym konkretyzującym sposoby działania gminy, zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych. Z tego względu powyższa uchwała jest aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów. Warto zauważyć, że rada gminy określa program corocznie, do dnia 31 marca. Program ma więc charakter zmienny, stanowi plan działania gminy w określonym zakresie i czasie. Postanowienia programu nie wyznaczają ponadto adresatom określonego sposobu zachowania się w postaci zakazów, nakazów czy uprawnień, a zawierają jedynie regulacje o charakterze opisowym. Nie zawiera natomiast przepisów o charakterze normatywnym. Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądowe. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r. (sygn. akt II SA/Gl 851/12) wywiedziono, że: „program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest regulacją wewnętrzną, określającą konkretne zadania, przewidziane do realizacji w tym zakresie przez gminę. Nie jest zatem aktem prawa miejscowego. Aby dany akt normatywny mógł być uznany za prawo miejscowe, musi być aktem powszechnie obowiązującym, tzn. musi być wydany przez właściwy organ, musi zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (czyli skierowanym do nieokreślonego adresata). Musi

wywierać "skutki zewnętrzne" oraz być ogłoszony w sposób określony w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych

i niektórych innych aktów prawnych. Tylko zatem do aktów prawa miejscowego przewidziana jest szczególna forma ogłoszenia poprzez publikację w Dzienniku Urzędowym Województwa" (zob. także wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lipca 2012 r., II SA/Go 487/12; wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 sierpnia 2012 r., III SA/Lu 463/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2013 r., II SA/Wr 649/13; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 kwietnia 2013 r., II SA/Wr 137/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2015 r., II SA/Wr 631/14).

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że z treści kwestionowanej uchwały nie wynika czy w komentowanym przypadku zostały zachowane wymagania dotyczące procedury podejmowania uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt, o których mowa w art. 11 a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt. Przepis ten stanowi, że projekt programu wójt (burmistrz, prezydent miasta) przekazuje do zaopiniowania właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii, organizacjom społecznym (których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt) oraz dzierzawcom lub zarządcom obwodów łowieckich.

W tym miejscu podnieść należy, że przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Przy czym ustawa wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Przepis art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. A contrario przyjęć należy, że każde istotne naruszenie prawa uchwałą rady gminy oznacza jej nieważność. Co prawda pojęcie istotnego naruszenia prawa nie zostało zdefiniowane w ustawie, jednakże zgodnie z ugruntowanym już stanowiskiem przedstawicieli doktryny oraz organów sądownictwa, tego rodzaju naruszeniem prawa jest w szczególności: podjęcie przez organ uchwały bez wyraźnego umocowania w akcie co najmniej rangi ustawowej, wydanie aktu z naruszeniem norm kompetencyjnych czy też naruszenie przepisów normujących procedurę uchwałodawczą.

Z wyżej przywołanych względów należało stwierdzić nieważność uchwały Nr VII/81/2015 Rady Miejskiej w Kartuzach z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie określenia i przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kartuzy na rok 2015.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje, że w § 1 pkt 5 kwestionowanego Programu lokalny prawodawca zamieścił definicję „przyliska”. Z uwagi na fakt, że powyższe sformułowanie nie zostało w przedmiotowym akcie ponownie użyte wprowadzenie definicji tego pojęcia należy uznać za nieuzasadnione.

Stosownie do treści art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Ryszard Stachurski