



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 20 sierpnia 2012 r.

Poz. 5998

### WOJEWODA MAZOWIECKI

#### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

**Nr LEX.P.4131.8.2012**

z dnia 28 czerwca 2012 r.

Na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, Nr 214, poz. 1806, z 2005r. Nr 172, poz. 1441, z 2006r. Nr 17, poz. 128, Nr 175, poz. 1457, Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 Nr 28, poz. 142 i 146 oraz Nr 106, poz. 675, z 2010r. Nr 40, poz. 230, z 2011r. Nr 117, poz. 697, Nr 134 poz. 777, Nr 21, poz. 113, Nr 217, poz. 1281, Nr 149, poz. 887) stwierdzam nieważność Uchwały Nr 135/XVI/2012 Rady Gminy Mała Wieś z dnia 1 czerwca 2012r. w sprawie wprowadzenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Mała Wieś”.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Mała Wieś w dniu 1 czerwca 2012r. podjęła uchwałę Nr 135/XVI/2012 w sprawie wprowadzenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Mała Wieś”. Uchwała została podjęta jako akt prawa miejscowego na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.). O zakwalifikowaniu przez radę gminy przedmiotowej uchwały jako aktu prawa miejscowego przesądza treść jej § 5, w którym stwierdzono, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Zdaniem organu nadzoru powyższy zapis uchwały w sposób istotny narusza prawo, w szczególności art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (j.t. Dz.U. z 2011r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.). Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt określi termin dłuższy. Z kolei stosownie do art. 13 tej ustawy w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego i inne wymienione w sposób wyczerpujący w tym przepisie akty prawne.

Uchwała w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie może zostać zaliczona do żadnej z kategorii aktów wymienionych w art. 13 ww ustawy.

Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się poprzez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji.

Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie ich z nazwy. W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które – podobnie jak akty powszechnie obowiązujące – są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt: II SA/Op 324/11).

Uchwała w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt – stosownie do art. 11a ustawy o ochronie zwierząt – powinna być aktem wewnętrznym, adresowanym do organów gminy; nie może też mieć charakteru generalnego, nie jest bowiem kierowana do wszystkich mieszkańców gminy, tj. do nieokreślonego kręgu adresatów. Program ten nie powinien też zawierać norm, które wskazują adresatom pewien sposób zachowania, polegający np. na określeniu zakazów, nakazów lub uprawnień, jak ma to miejsce w następujących przepisach uchwały:

- § 4 ust. 4 „Osoba, która napotka zwierzęta bezdomne, w szczególności pozostawione na ulicy, ma obowiązek powiadomić o tym Spółkę, Policję”;
- § 4 ust. 5 „W przypadku, gdy zwierzęta, w szczególności psy, stanowią nadzwyczajne zagrożenie dla życia, zdrowia lub gospodarki człowieka, odłowienie psa i dostarczenie go właścicielowi, a jeżeli ustalenie tej osoby w danej chwili nie jest możliwe, dostarczenie do schroniska dla zwierząt, odbywa się na koszt właściciela”;
- § 4 ust. 9 – „właściciel może odebrać zwierzę, po udowodnieniu prawa własności oraz uregulowaniu poniesionych przez Spółkę lub schronisko kosztów leczenia, wyżywienia i transportu”;
- § 6 ust. 1 „za poszukiwanie nowych właścicieli psów i kotów odpowiadają ich dotychczasowi właściciele”;
- 7 ust. 1 „W celu zmniejszenia populacji zwierząt bezdomnych umożliwia się bezpłatne usypianie „ślepych miotów” właścicielom suk, które w najszybszym z możliwych terminów po porodzie zostaną poddane sterylizacji na koszt właściciela (...)”;
- § 10 „Zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom Gminy realizowane jest poprzez: nałożenie na właścicieli psów bezwzględnego obowiązku wyprowadzania psów na smyczy, a w przypadku psów należących do ras agresywnych, mieszańców tych ras oraz psów zachowujących się agresywnie w kontakcie z obcymi – także obowiązku prowadzenia na terenach publicznych psa w kagańcu; - egzekwowanie we współpracy z Inspekcją Weterynaryjną obowiązku corocznego obowiązku szczepienia psów przeciwko wściekliznie”

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż kwestie uregulowane w § 10 należą do materii regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie gminy, zaś zgodnie z art. 11a ust. 5 zdanie drugie ustawy o ochronie zwierząt – koszty realizacji programu ponosi gmina, nieuprawnione jest więc obciążanie nimi mieszkańców gminy.

Program zawierać winien jedynie regulacje dotyczące zamierzonych działań organów gminy o charakterze opisowym; treścią programu powinny być zapisy mające charakter prognoz, planów i zasad polityki, jaką mają prowadzić organy wykonawcze, nie mogą to być natomiast przepisy o charakterze normatywnym, zwłaszcza zaś zawierające sankcje za ich niezrealizowanie skierowane do właścicieli zwierząt. Program bowiem, jak sama jego nazwa wskazuje, dotyczy wyłącznie przygotowania i realizacji zadania własnego gminy, jakim jest opieka nad zwierzętami bezdomnymi, tj. nie posiadającymi właściciela.

Wskazany w podstawie prawnej uchwały art. 11a ustawy o ochronie zwierząt określa obligatoryjny zakres przedmiotowy uchwały stanowiącej program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W zakresie tym ustawodawca przewidział regulacje dotyczące: 1) zapewnienia 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. Ponadto program winien zawierać wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Użyte przez ustawodawcę w tym przepisie zwroty, iż program „obejmuje” (ust. 2) oraz „zawiera” (ust. 5) oznaczają, iż program musi zawierać obligatoryjnie wszystkie wskazane powyżej elementy, a pominięcie któregokolwiek z nich stanowi istotne naruszenie prawa.

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy pominęła następujące regulacje:

- brak zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku – wprowadzony przez radę zapis § 4 ust. 2 zapis, iż „gmina zapewnia odławianym zwierzętom miejsce w schronisku, poza sytuacją, w której zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt” wskazuje, iż gmina nie zapewnia wszystkim bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, a tylko tym, które nie stanowią zagrożenia, przy czym nie wiadomo na podstawie jakiego kryterium i kto miałby to zagrożenie ocenić,
- brak wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich – rada gminy ustaliła w § 8, iż gospodarstwo takie wskazywał będzie każdorazowo wójt w drodze decyzji administracyjnej, co organ nadzoru uznał za niedopuszczalne, przepis art. 11a wyraźnie bowiem wskazuje radę gminy jako organ zobligowany do wskazania ww gospodarstwa rolnego. Ponadto – w przepisach powszechnie obowiązujących brak jest podstawy prawnej do wydania przez wójta decyzji w sprawie wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, a nie może jej stanowić zapis uchwały rady gminy, która nie jest umocowana do przyznawania organowi wykonawczemu gminy prawa wydawania decyzji administracyjnych.
- brak wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposobu wydatkowania tych środków – ogólne odesłanie do uchwały budżetowej nie jest wystarczające – ustawa bowiem obliguje wyraźnie radę gminy do wskazania konkretnej wysokości środków, jakie gmina zamierza przeznaczyć na realizację programu oraz określenia w jaki sposób te środki zamierza wydatkować.

Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru uznał, że Uchwała Nr 135/XVI/2012 Rady Gminy Mała Wieś z dnia 1 czerwca 2012r. w sprawie wprowadzenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Mała Wieś” narusza obowiązujące przepisy prawa w sposób istotny i w związku z tym należy stwierdzić jej nieważność w całości.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. 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.

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

Wojewoda Mazowiecki:  
*Jacek Kozłowski*