



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 12 marca 2015 r.

NK-N.4131.34.8.2015.MG

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zmianami) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

§ 3 we fragmencie „po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski z dnia 27 lutego 2015 roku nr IV/19/15 w sprawie "Gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gryfów Śląski w 2015 roku".

Uzasadnienie

W dniu 27 lutego 2015 roku Rada Miejska Gminy Gryfów Śląski podjęła uchwałę nr IV/19/15 w sprawie "Gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gryfów Śląski w 2015 roku". Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 marca 2015 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że jej § 3 we fragmencie: „po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” został podjęty z istotnym naruszeniem 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, z późn. zm.).

W podstawie prawnej Rada powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z przytoczonym przepisem do wyłącznej właściwości rady gminy należy m. in. stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Rada powołała się również na art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zmianami). Stosownie do wskazanego przepisu rada gminy wypełniając 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 (ust. 1). Zgodnie natomiast z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, program, o którym mowa w ust. 1, 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) obowiązkową 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.

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 (ust. 5).

Rada prawidłowo wykonała wskazaną normę kompetencyjną. Jednakże w § 3 analizowanej uchwały postanowiła, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Oznacza to, że Rada postanowiła o ogłoszeniu przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wskazać należy, że problematykę ogłaszania aktów prawnych w organie publikacyjnym tego rodzaju reguluje art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z tym przepisem w wojewódzkim dzienniku urzędowym – spośród aktów normatywnych stanowiących przez radę gminy – ogłasza się jedynie akty prawa miejscowego (pkt 2), statuty związków międzygminnych (pkt 3) oraz uchwały budżetowe (pkt 7). Zgodnie z art. 13 pkt 10 ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym mogą być ponadto inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia oraz ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie posiada cech żadnego z aktów wskazanych powyżej, brak jest też przepisu szczególnego, na mocy którego podlegałaby ona publikacji. W szczególności wskazać należy, że nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 87 ust. 2 i 94 Konstytucji RP. Aktem prawa miejscowego jest bowiem akt generalny (skierowany do bliżej nieograniczonej grupy podmiotów) i abstrakcyjny (formułujący powtarzalną regułę wymaganego zachowania), wydany na podstawie wyraźnej kompetencji ustawowej przez upoważniony organ, który określa reguły postępowania grupy adresatów niepodporządkowanych mu organizacyjnie. Definicję tę potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych (zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/2008, niepubl.; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II OSK 134/2005, ONSAiWSA 2006, nr 5, poz. 137). Wskazać należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania ich bezdomności uchwalony przez Radę nie spełnia powyższych kryteriów, zawiera bowiem postanowienia o charakterze programowym, których adresatem są jedynie jednostki organizacyjne tej gminy. Wspomniany program konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia zadań własnych wynikających z ustawy. Treść programu stanowią zatem określone plany, prognozy i zasady postępowania. O tym, że uchwalony program nie jest prawem miejscowym, wyraźnie świadczy już choćby sama redakcja poszczególnych jego postanowień regulujących zagadnienia w nim zawarte: cele programu, realizacja założonych celów, finansowanie programu. Akt ten ma więc charakter zadaniowy i jako akt kierownictwa

wewnętrznego wiąże jedynie wskazane w nim podmioty, określając jednocześnie kierunki oraz sposoby ich działania.

Zdaniem organu nadzoru wewnętrzny charakter przedmiotowej uchwały oraz brak przepisów szczególnych odnoszących się do obowiązku jej publikacji przesądza o tym, że nie podlega ona ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uznać zatem należy, że przytoczony powyżej fragment § 3 rozpatrywanego aktu – przewidujący ogłoszenie go w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego oraz uzależniający od tego faktu jego wejście w życie – w sposób istotny naruszają art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 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 DOLNOŚLĄSKI
Tomasz Smolarz