



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 maja 2012 r.

Poz. 1930

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.153.2012 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2012 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 351/XXI/2012 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 29 marca 2012r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Sosnowiec w 2012r, jako niezgodnej z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.) oraz art. 11a ust. 2 pkt 2 i 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2003r. Nr 106, poz. 1002 z późn), zwanej dalej „ustawą”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Sosnowcu przyjęła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Sosnowiec. Rada nadała uchwale charakter prawa miejscowego uzależniając uzyskanie przez nią mocy obowiązującej od opublikowania jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowi art. 11a ust. 1 ustawy, zgodnie z którym „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”. W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta na tej podstawie prawnej nie stanowi jednak aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ustawy o samorządzie gminnym. Aby akt normatywny uznany został bowiem za przepis powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi. Musi on między innymi: być wydany przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Tych cech przedmiotowej uchwale brak, dlatego też nie może ona zostać ogłoszona w sposób przewidziany dla aktów prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 5 lutego 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1829/02, nie publikowany; wyrok NSA z dnia 5 lutego 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1830/02, nie publikowany). W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała jest typowym aktem kierownictwa wewnętrznego określającym ramowy plan działań Gminy podejmowanych celem zapewnienia opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt. Zawiera ona jedynie pewne wytyczne w tym zakresie, nie formułuje na pewno żadnych praw ani nie rodzi żadnych obowiązków dla mieszkańców miasta. Biorąc pod uwagę zakres spraw przekazanych radzie przez ustawodawcę do uregulowania w Programie nie sposób wywodzić, że dla właściwego wypełnienia tej delegacji, istnieje konieczność tworzenia w ramach Programu jakichkolwiek przepisów normatywnych. Tym samym nieuzasadnione jest nadawanie uchwale mocy aktu powszechnie obowiązującego i przewidzenie z tego powodu konieczności ogłoszenia jej w publikatorze urzędowym. Jednocześnie nie zachodzi żadna inna sytuacja przewidziana przepisem art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w tym nie istnieje żaden inny szczególny przepis obowiązującego prawa, który umożliwiłby jej publikację w dzienniku urzędowym. W świetle powyższego należy stwierdzić, że regulacja zawarta § 3 uchwały przewidująca wejście jej w życie po uprzednim ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym narusza przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co uzasadnia nieważnienie uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę na uchybienia materialne uchwały. Ustawodawca bowiem przepisem art. 11a ust. 2 i 5 ustawy określił zagadnienia konieczne do uregulowania w Programie. W myśl art. 11a ust. 2 ustawy program taki 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.

Użycie w powyższym przepisie słów „program obejmuje” oraz enumeratywne wyliczenie elementów programu wskazuje na konieczność zawarcia ich wszystkich w treści tego programu. Należy zwrócić uwagę, że przepis ten jest normą o charakterze *iuris cogentis* i niespełnienie jakiegokolwiek z przesłanek w niej wyrażonych skutkuje bezwzględną nieważnością takiego aktu. Dodatkowo powyższy katalog spraw regulowanych programem uzupełniają przepisy: art. 11a ust. 3 ustawy przewidującego ustalenie planu znakowania zwierząt w gminie i art. 11a ust. 5 przewidującego wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków. Przy czym, o ile uregulowanie materii wynikającej z ustępu 3 tego przepisu jest fakultatywne, to regulacja spraw wynikających z ustępu 5 jest obowiązkowa. Organ jednostki samorządu terytorialnego realizujący ustawowy obowiązek opracowania Programu ochrony zwierząt w gminie jest więc zobowiązany uwzględnić również i te sprawy.

Tymczasem po dokonaniu analizy postanowień niniejszego programu, organ nadzoru stwierdził, iż Rada Miejska w Sosnowcu nie wykonała w pełni dyspozycji wynikającej z art. 11a ust. 2 i 5 ustawy. W przedmiotowej uchwale brak obowiązkowego elementu Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt - wymaganego przepisem art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt – t.j. brak opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania (materia ta ma zostać opracowana w terminie do 30 czerwca 2012r.) oraz elementu wymaganego przepisem art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy - t.j. brak wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. W świetle powyższego uzasadnienia należy uznać, iż powyższa uchwała - pozbawiona obowiązkowych elementów wymaganých przepisem art. 11a ust. 2 pkt 2 i 7 ustawy - została podjęta z istotnym naruszeniem prawa

Dodatkowo w treści uchwały zostały zawarte niedopuszczalne z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej powtórzenia regulacji ustawowych – to jest powtórzenie w przepisie pkt 1 lit. a, b, c, d Działu I Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Sosnowca w 2012r. - unormowania art. 4 pkt 16, 17, 18 i 21 ustawy.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Sosnowcu
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) aa.

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru
Prawnego

Krzysztof Nowak