



Warszawa, dnia 12 lutego 2014 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA

MINISTERSTWO
ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI

DEPARTAMENT WSPÓLPRACY Z JEDNOSTKAMI
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

DWJST-WSUST.7240.1.2014

Pani
Agnieszka Lechowicz

Prezes
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt

ul. 11 listopada 29
28-300 Jędrzejów

Szanowna Pani Prezes,

w odpowiedzi na wystąpienie z dnia 18 grudnia 2013 r. – przekazane do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji przy piśmie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 27 grudnia 2013 r. (znak: BMO-0748-245/2013/BT) - w którym zostało wyrażone pytanie: „*czy uchwała, określająca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, podejmowana corocznie do dnia 31 marca przez radę gminy, w trybie art. 11a ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt, jest prawem miejscowym?*” - Departament Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego MAC poniżej uprzejmie wyjaśnia, co następuje.

Na wstępie wymaga podkreślenia, że zgodnie z art. 2 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 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.) ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące stanowione przez organ gminy. Wchodzą one w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Stąd też, ogłoszeniu w dzienniku urzędowym podlegają akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn.zm.). Przyjmuje się, iż dany akt organu gminy jest aktem prawa miejscowego jeśli jest aktem o charakterze normatywnym [vide: art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)], ogólnym (generalnym) i abstrakcyjnym [vide: J. Oniszczyk, Samorząd Terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2002, str. 113 (cyt. za: System Informacji Prawnej Lex „Omega”, LEX nr 1086429)]. Ponadto akt taki musi być wydany na podstawie upoważnienia ustawowego. W tym miejscu warto zauważyć, iż zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01) „kwalifikacja danego aktu prawa powszechnie

obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. **Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego.** Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako prawa miejscowego" (LEX nr 81765).

Na tym tle odnosząc się *stricte* do przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856) należy zauważyć, iż treść art. 11a, ale również art. 11 ust. 3 ww. ustawy z dniem 1 stycznia 2012 r. zostały zmienione. Do końca 2011 r. kwestia wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz rozstrzygania o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami regulowana była przez przepis art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt tj. podstawę działań w tym zakresie stanowiła uchwała rady gminy. Natomiast na podstawie art. 11a rada gminy podejmowała uchwałę „program zapobiegający bezdomności zwierząt” który ze swej istoty miał jedynie charakter prognozy, planu, nie kreował obowiązków oraz praw obywateli - nie był więc aktem prawa miejscowego (*vide*: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 30 czerwca 2009 r. NK.4.WE.0911/52/09).

Omawiany przepis art. 11a ustawy o ochronie zwierząt był przedmiotem analizy sądów administracyjnych zgodnie ze sprawowaną przez te sądy kontrolą pod względem zgodności z prawem działalności administracji publicznej [przy czym zakres tej kontroli obejmuje orzekanie, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.), w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego].

Przykładem obrazującym powyższą działalność orzeczniczą sądów w kontekście omawianego art. 11a ustawy o ochronie zwierząt jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 grudnia 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 686/12). W ocenie Sądu, **uchwała podjęta na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt nie jest aktem prawa miejscowego** w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, albowiem nie zawiera norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz ma charakter zadaniowy. Jak podkreśla Sąd, „Program przede wszystkim konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zwierząt. Treść programu stanowi zatem plany, prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy.” To, że uchwalony Program nie jest prawem miejscowym, wyraźnie świadczy – jak zauważa Sąd w treści uzasadnienia prawnego wyroku - już choćby sama redakcja poszczególnych jednostek redakcyjnych uchwały regulujących wszystkie zagadnienia wymienione w art. 11a ust. 2, poprzez zawarcie takich sformułowań jak np. w § 1 ust. 2 załącznika do uchwały wskazano, że *"Wykonawcami programu są:"*, w § 2 ust. 1 załącznika do uchwały określono - *"Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom realizowane będzie przez:"*. Tak więc treść i redakcja tych przepisów nie może stanowić norm prawnych o charakterze ogólnym (abstrakcyjnych i generalnych) stanowiących prawo miejscowe. Z tego względu w oparciu o powyższe rozważania można przyjąć, że uchwalony Program stanowi akt kierownictwa wewnętrznego. Ponadto, jak czytamy w uzasadnieniu cytowanego wyroku: „nie można bowiem z samego faktu podjęcia przez organ stanowiący gminy stosownej uchwały, wyprowadzić wniosku, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego, tym bardziej, że i sama ustawa o ochronie zwierząt wymienionego programu do źródeł prawa (prawa miejscowego) nie zalicza” (LEX nr 1286293).

Podobnie, w wyroku z dnia 6 grudnia 2012r. (sygn. akt. II SA/Wr 628/12) WSA wyraził podobny pogląd dotyczący wewnętrznego charakteru uchwały, podejmowanej na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Sąd zajmuje stanowisko, zgodnie z którym: uchwała podjęta przez radę gminy na podstawie powołanego wyżej art. 11a ustawy o ochronie zwierząt i wypełniająca ustawowe upoważnienie, nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, albowiem o zakwalifikowaniu aktu jednostki samorządu terytorialnego jako aktu prawa miejscowego decyduje objęcie nim spraw publicznych o znaczeniu lokalnym oraz zawarcie norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnymi (źródło: *LEX nr 1234476*). Analogiczny pogląd, dotyczący wewnętrznego charakteru uchwały, podejmowanej na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt został zaprezentowany również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie (wyrok z dnia 7 sierpnia 2012 r., sygn. akt III SA/Lu 463/12, *LEX nr 1227904*). W ocenie sądu, uchwała podjęta przez radę gminy na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt i wypełniająca ustawowe upoważnienie, nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, albowiem o zakwalifikowaniu aktu jednostki samorządu terytorialnego jako aktu prawa miejscowego decyduje objęcie nim spraw publicznych o znaczeniu lokalnym oraz zawarcie norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. „Uchwała określająca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów, nie zawiera natomiast norm abstrakcyjnych, generalnych, adresowanych do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną organów gminy.” (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1865/11, *LEX nr 1120628*, z dnia 17 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 1172/10). W tym samym wyroku Sąd wskazuje na analogię jaka zachodzi w stosunku do kwalifikacji ww. programów w porównaniu do gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Ich tworzenie również należy do zadań własnych gminy i stanowi część gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Jak podkreśla Sąd „Nie mają one przy tym waloru przepisów powszechnie obowiązujących, lecz stanowią akty kierownictwa wewnętrznego (por. wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2003 r., sygn. akt II SA/Po 502/03, wyroki WSA w Lublinie z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. akt III SA/Lu 230/06 i z dnia 29 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Lu 175/08 oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. akt III SA/Łd 388/12).”

Niemniej jednak, w przedmiotowej kwestii można spotkać się również ze stanowiskiem odmiennym.

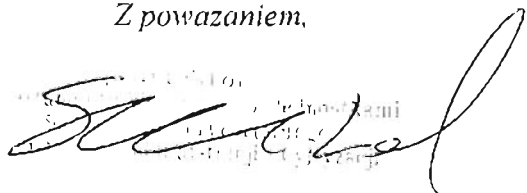
Zgodnie z art. 11 ust. 3 ww. ustawy „(...) odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a (...)”. Ustęp 2 tego artykułu wskazuje, że „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności” obejmuje również kwestię odławiania bezdomnych zwierząt (pkt 3). Z kolei, stosownie do postanowień art. 11a ust. 3 danej ustawy może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie. Projekt „Programu (...)” podlega zaopiniowaniu przez wyszczególnione w danym przepisie podmioty (*vide*: art. 11a ust. 7 tejże). Odławianie bezdomnych zwierząt, znakowanie zwierząt w gminie to elementy, które kreują lub mogą kreować obowiązki czy prawa mieszkańców gminy. Zatem można uznać, że są to przepisy powszechnie obowiązujące. Wobec powyższego, jeżeli akt prawny zawiera takie przepisy (choćby nieliczne) to jest on aktem prawa miejscowego i podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ww. stanowisko znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wystarczy aby choć jedno postanowienie uchwały miało charakter generalno-

abstrakcyjny by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego (vide: wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r., sygn.. akt II OSK 37/13). „Okoliczność, że określony program (akt planowania) uchwalany przez radę gminy zawiera postanowienia jednostkowe i konkretne sama przez się nie pozbawia takiego aktu charakteru aktu prawa miejscowego”. Ten sam pogląd znajduje swoje odzwierciedlenie w literaturze: „uchwała podjęta na mocy przepisu art. 11a (ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt), który w aktualnym jej brzmieniu niejako ”wchłonął” zadanie wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z tymi z tymi zwierzętami, (...) stanowi akt prawa miejscowego (vide: J. Bobrowicz, „Kwalifikacja aktu normatywnego jako aktu prawa miejscowego - na przykładzie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt” Teza nr 1, źródło: LEX nr 172676/1).

Przeprowadzona szczegółowa analiza przedstawionego przez Panią problemu nie pozwala na zajęcie jednoznacznego stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Niezależnie od powyższego, Departament Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego MAC pozwala sobie zauważyć, że nadzór nad działalnością gminną (w tym działalnością uchwałodawczą) na podstawie kryterium legalności sprawuje wojewoda (vide: art. 85-86 ustawy o samorządzie gminnym). Stąd też, słuszną pozostaje sugestia o rozważeniu przez Panią możliwości wystąpienia z danym zapytaniem bezpośrednio do właściwego wojewody.

Z poważaniem,



Szymon WRÓBEL