

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.15.2016.DM

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.).

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/168/2015 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Suwałk na 2016 rok.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 29 grudnia 2015 r. Rada Miejska w Suwałkach podjęła uchwałę Nr XV/168/2015 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Suwałk na 2016 rok.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 stycznia 2016 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym tut. organ nadzoru w dniu 25 stycznia 2016 r. wszczął postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

Wskazać należy, iż w § 3 przedmiotowej uchwały organ stanowiący gminy przyjął: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.". Tym samym, przewidziano wejście w życie niniejszej uchwały bez konieczności publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Rada określając w ten sposób wejście w życie, potraktowała powyższą uchwałę, jako akt kierownictwa wewnętrznego. Mając na uwadze aktualnie prezentowane stanowisko sądów administracyjnych w przedmiotowym zakresie należy przyjąć, iż kwestionowany akt prawny posiada cechy właściwe dla aktów prawa miejscowego. Tym samym, warunkiem koniecznym

do wejścia w życie tej kategorii aktów prawnych jest ich ogłoszenie na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1484 z późn. zm.). „Nie wykonanie tego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa. Akt, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie - jak w niniejszej sprawie - nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego. Tym samym, taki akt nie ma mocy obowiązującej” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 29 września 2015 r., sygn. akt II SA/Op 253/15). Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich publikacja w sposób określony w art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ww. ustawy. Zgodnie z regulacjami prawnymi przyjętymi w powoływanych przepisach, uchwały rad gmin będące aktami prawa miejscowego są ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi dłuższy termin.

W aspekcie merytorycznym należy podnieść, iż przepisy ustaw samorządowych nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. 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 ogólne kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne). Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy (wyrok WSA w Opolu z dnia 28 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Op 96/14).

Organ nadzoru zwraca również uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 marca 2013 r. (sygn. akt II OSK 37/13), w którym zebrany skład orzekający zaliczył program opieki nad zwierzętami bezdomnymi do aktów planowania, wyjaśniając że, cyt.: "Akty planowania mają zróżnicowany charakter prawny. Najczęściej, choć nie zawsze, akty planowania mają charakter aktów prawa wewnętrznego. Niektóre akty planowania są ustawowo wprost określane jako akty prawa miejscowego, czasem taki charakter danego aktu należy wyprowadzić w drodze wykładni. Do istotnych cech aktów planowania należy zaliczyć to, że w ich treści obok postanowień o generalno-abstrakcyjnym charakterze znajdują się postanowienia o charakterze indywidualno-konkretnym. 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. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest

stanowisko, że wystarczy aby choć jedno postanowienie uchwały miało charakter generalno-abstrakcyjny by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego."

Oceniając przedmiotową uchwałę w kontekście zaprezentowanych wyżej kryteriów, stwierdzić należy, że stanowi ona akt prawa miejscowego. Wywieść można z niej normy nie tylko skierowane do wymienionych z nazw podmiotów znajdujących się wewnątrz administracji, ale również do niezindywidualizowanego kręgu adresatów zewnętrznych (np. organizacje pozarządowe, ogół mieszkańców gminy), a zatem normy o charakterze generalnym. Ponadto normy te nie są "konsumowane" poprzez jednokrotne zastosowanie, lecz mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości.

W przypadku uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego niespełnienie wymagań formalnych w zakresie należytej publikacji, jak i zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, stanowi istotne naruszenie wskazanych wcześniej przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wadliwy zapis § 3 uchwały ma wpływ na ważność całej uchwały, gdyż nie może ona wejść w życie w sposób przewidziany ww. ustawą. Stanowisko takie potwierdza orzecznictwo sądowno-administracyjne, np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 listopada 2010 r. (sygn. akt I OSK 1213/10), z którego wynika że, cyt.: "Nie promulgowanie aktów prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem prawa powodującym stwierdzenie ich nieważności. Akty normatywne niepublikowane nie wchodzą w życie zatem nie wiążą podmiotów do których zostały skierowane".

Przedmiotowa uchwała skierowana jest do szerokiego kręgu adresatów, tj. do mieszkańców gminy oraz podmiotów realizujących określone w Programie zadania. W konsekwencji jej postanowienia mają charakter generalny, gdyż określenie podmiotów realizujących Program pozwala mieszkańcom zachować się w określony sposób - oddać zwierzę do właściwego schroniska lub zawieźć poszkodowane w wypadku drogowym do lekarza weterynarii wskazanego w Programie.

Mając na uwadze powyższe stanowisko oraz aktualnie prezentowane orzecznictwo sądów administracyjnych, należy uznać, iż badana uchwała Rady Miejskiej w Suwałkach powinna być ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego i wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje na nieprecyzyjne, mogące wprowadzać w błąd adresatów uchwały, wskazanie w § 15 ust. 1 niniejszego Programu podmiotu zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt poprzez zawarcie zapisu, iż jest to „podmiot wyłoniony przez Miasto Suwałki”.

W konsekwencji, dokonując interpretacji § 15 pkt 1 Programu, bez bezpośredniego odesłania do § 2 pkt 4 Programu wskazującego konkretne Schronisko dla zwierząt, nie jest możliwe w sposób nie budzący wątpliwości ustalenie wprost podmiotu zobowiązanego

do podjęcia ustawowo przewidzianych zadań, co stoi w sprzeczności ze standardami stanowienia norm w aktach normatywnych, które powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Nakaz respektowania przez prawodawcę lokalnego zasad przyzwoitej legislacji stanowi element zasady demokratycznego państwa prawnego, a zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00).

W świetle dokonanych w odniesieniu do badanej uchwały ustaleń, stwierdzenie jej nieważności, w części, jest w pełni uzasadnione.

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.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje Gminie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymuje:
Rada Miejska w Suwałkach

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli