

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.55.2016.ACh

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446),

stwierdzam nieważność

uchwały NR XXI/304/16 Rady Miasta Białystok z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Białegostoku w 2016 roku.

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

W dniu 21 marca 2016 r. Rada Miasta Białystok podjęła uchwałę NR XXI/304/16 w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Białegostoku w 2016 roku.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 marca 2016 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza zapisów przedmiotowej uchwały wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 296).

W związku z powyższym, organ nadzoru w dniu 6 kwietnia 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.

Rada Miasta Białystok działając na podstawie m. in. art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 z późn. zm.), uchwaliła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt

na terenie miasta Białegostoku w 2016 roku. W § 4 przedmiotowej uchwały, Rada Miasta ustaliła, iż wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, przewidując tym samym wejście w życie uchwały bez konieczności jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Rada Miasta, określając ww. sposób wejścia w życie, potraktowała powyższą uchwałę jako akt wewnętrzny. Tymczasem w ocenie organu nadzoru przedmiotową uchwałę należy zakwalifikować do aktów prawa miejscowego.

Natomiast 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 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

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.

Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP). Konstytucja RP wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zgodnie z art. 42 ww. ustawy, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym i stosowanie do art. 40 ust. 1 tej ustawy, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednakże przepisy ustawy o samorządzie gminnym 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 (tak: wyrok WSA w Opolu z dnia 28 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Op 96/14).

W ocenie organu nadzoru, uchwała NR XXI/304/16 Rady Miasta Białystok z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Białegostoku w 2016 roku jest aktem prawa miejscowego.

Powyższe stanowisko, zaprezentowane przez organ nadzoru, znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13, gdzie wskazano, że *okoliczność, iż określony program uchwalany przez radę gminy zawiera postanowienia jednostkowe i konkretne nie pozbawia takiego aktu charakteru aktu prawa miejscowego. W przedstawionej argumentacji uznano, iż omawiany program zawiera postanowienia generalno-abstrakcyjne oraz postanowienia o charakterze indywidualno-konkretnym. Jednocześnie stwierdzono, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem sądów administracyjnych wystarczy, aby choć jedno postanowienie uchwały miało charakter generalno-abstrakcyjny, by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego.*

Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt II SA/Rz 910/15, stwierdzając jednoznacznie, że *program opieki nad zwierzętami uchwalany corocznie do dnia 31 marca jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 1 u.s.g. Tym samym, jak wynika z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem jego wejścia w życie jest ogłoszenie, które odbywa się na zasadach określonych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.*

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Białegostoku w 2016 roku skierowany jest do szerokiego kręgu adresatów, tj. do mieszkańców gminy oraz podmiotów realizujących określone w programie zadania. W konsekwencji, jego postanowienia mają charakter generalny, gdyż określenie podmiotów realizujących program pozwala mieszkańcom zachować się w określony sposób - oddać zwierzę do właściwego schroniska lub zawieźć uszkodzone w wypadku drogowym do lekarza weterynarii wskazanego w programie. Zatem, jeśli uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, winna być jako akt prawa miejscowego - i zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym - ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Jest to warunek konieczny do jej wejścia w życie, natomiast niewykonanie obowiązku w tym zakresie jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa.

Mając na uwadze przedstawione stanowisko organu nadzoru oraz zaprezentowane orzecznictwo sądów administracyjnych, kwestionowana uchwała Rady Miasta Białystok powinna być ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego i wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Wobec faktu, iż Rada Miasta Białystok przewidziała wejście w życie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Białegostoku w 2016 roku z dniem podjęcia - doszło do naruszenia ww. przepisów prawa w sposób istotny. Powyższe, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały NR XXI/304/16 Rady Miasta Białystok z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Białegostoku w 2016 roku, **w całości**.

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 skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymuje:

Rada Miasta Białystok