

**WOJEWODA PODLASKI**  
**15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

**NK-II.4131.49.2016.DM**

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

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

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XI/88/2016 Rady Gminy Zawady z dnia 14 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt z terenu Gminy Zawady na rok 2016.

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

W dniu 14 marca 2016 r. Rada Gminy Zawady podjęła uchwałę Nr XI/88/2016 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt z terenu Gminy Zawady na rok 2016 .

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 21 marca 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 31 marca 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.

Podnieść należy, iż w § 3 przedmiotowej uchwały organ stanowiący gminy przyjął: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”. Tym samym, przewidziano wejście w życie niniejszej uchwały bez konieczności jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Rada określając w ten sposób wejście w życie badanego aktu prawnego, 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 2016 r. poz. 296). 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 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."

Podzielić również należy słuszość zajętego stanowiska przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt II SA/Op 335/14, który wprost odnosi się do podstawy prawnej badanego Programu, orzekając, iż „celem Programu jest określenie w sposób konkretny zasad działania gminy co do należytego wypełnienia obowiązków nałożonych przez ustawodawcę. Program ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się dowiedzieć z niego, kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne, czy też jest podmiotem zobowiązanym do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych. Stąd też systemowo poprawna, a celowościowo jedynie właściwa, jest taka wykładnia przepisu art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, która odczytuje zawarte tam upoważnienie jako kompetencje rady gminy do podjęcia uchwały w formie aktu prawa miejscowego. (por. J. Bobrowicz, "Kwalifikacja aktu normatywnego jako aktu prawa miejscowego - na przykładzie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt", *Administracja, Teoria, Dydaktyka, Praktyka* - z 2012 r., nr 4, s. 44)”.

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 sądowo-administracyjne, np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 listopada 2010 r. (sygn. akt I OSK 1213/10), z którego wynika że, 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 Gminy Zawady powinna być ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego i wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

W świetle dokonanych w odniesieniu do badanej uchwały ustaleń, stwierdzenie jej nieważności, 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 Gminy Zawady

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska  
Dyrektor  
Wydziału Nadzoru i Kontroli