

Sygn. akt II SA/Bd 51/18



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

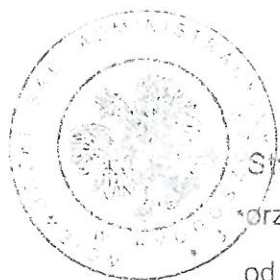
Dnia 28 sierpnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA	Elżbieta Piechowiak (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA	Jarosław Wichrowski
	sędzia WSA	Joanna Janiszewska-Ziołek
Protokolant	starszy sekretarz sądowy	Elżbieta Brandt

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 sierpnia 2018 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej Bydgoszcz-Południe
na uchwałę Rady Gminy Białe Błota
z dnia 28 marca 2017 r. nr RGK.0007.32.2017
w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania
bezdomności zwierząt na terenie gminy

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Stwierdza się, że niniejsze
orzeczenie jest prawomocne
od dnia 16.10.2018

Bydgoszcz, dn. 30.01.2019
Sekretarz Sądowy



Na oryginalne właściwe podpis
za zgodności z odpisem
starszy sekretarz sądowy Krystyna Wili

UZASADNIENIE

Prokurator Prokuratury Rejonowej Bydgoszcz-Południe wniósł skargę na uchwałę nr RGK.0007.32.2017 Rady Gminy Białe Błota z dnia 28 marca 2017r. w sprawie przyjęcia rocznego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Białe Błota zarzucając istotne naruszenie przepisów prawa, a mianowicie art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Z 2016 r., pozycja 446 z późn. zm.-u.s.g.) oraz art. 4 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych akt prawnych (Dz. U. Z 2016 r., pozycja 296 z późn. zm.) poprzez zaniechanie opublikowania zaskarżonej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego i wnosząc stosownie do treści art. 147 § 1 p.p.s.a. o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W uzasadnieniu wskazał, że w jego ocenie przedmiotowa uchwała jest nieważna w rozumieniu 91 ust. 1 u.s.g., przy czym nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami u.s.g. i ustawy o ochronie zwierząt, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu nie ogłoszenia go w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nie może on wywołać skutków prawnych w nim zamierzonych.

Rada Gminy Białe Błota w § 13 uchwały postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Określenie takiego terminu wejścia w życie uchwały oznacza, że rada nie zakwalifikowała jej do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany został pogląd, co do charakteru prawnych uchwał w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami. Przyjmuje się, że jest to akt planowania o charakterze prawa miejscowego.

O charakterze normatywnym uchwały organu gminy przesądza istota zawartych w niej rozwiązań - rodzaj zamieszczonych w niej norm. Charakter norm prawnych i kształtowania przez normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego. Jeżeli akt prawotwórczy zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i

opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Białe Błota.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł pozostawił rozstrzygnięcie skargi do uznania Sądu.

Organ wskazał, że ustalenie charakteru prawnego gminnego programu opieki nad zwierzętami, wydane na podstawie art. 11a ustawy z sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt źródłem zasadniczych rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, choć obecnie dominuje pogląd, że przedmiotowa uchwała jest źródłem prawa miejscowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Zakres sądownoadministracyjnej kontroli działalności administracji publicznej, dokonywanej według kryterium legalności, wyznaczają przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm., dalej powoływanej jako "p.p.s.a."). Zgodnie z art. 3 § 2 p.p.s.a. kontrola ta obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5), a także akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6).

Na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przepis powyższy stosować należy wraz z art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. W myśl art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, a ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Oznacza to, że tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa, sąd administracyjny uprawniony jest do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Granicą nieważności uchwały jest zatem ustalenie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Zdaniem Sądu z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

ust. 1, ust. 2 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów pranych.

Zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 1 u.s.g. radzie gminy przysługuje prawo stanowienia w formie uchwały aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Upoważnienie takie zawiera sama ustawa o samorządzie gminnym w art. 40 ust. 2 co do przepisów strukturalno-organizacyjnych i w art. 40 ust. 3 odnośnie do przepisów porządkowych.

W przypadku spraw dotyczących zapewnienia opieki oraz zapobiegania bezdomności zwierząt i ich wyłapywania, upoważnienie dla rady gminy do określenia w drodze uchwały programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera powołany wyżej przepis art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt.

Stosownie natomiast do treści art. 42 u.s.g., zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ustawa ta stanowi, że akty prawa miejscowego stanowiące przez organy gminy, ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2). Jednocześnie wskazuje w art. 2 ust. 1, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (poza wyjątkiem określonym w ust. 2, dotyczącym jedynie aktów normatywnych niezawierających przepisów powszechnie obowiązujących, których ogłoszenie wyłącza odrębna ustawa). W myśl art. 4 ust. 1 i 2 omawianej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące (taki charakter ma akt prawa miejscowego), ogłoszone w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy, zaś w uzasadnionych przypadkach może być to termin krótszy niż 14 dni, a jeżeli ważny interes państwa tego wymaga i nie stoją temu na przeszkodzie zasady demokratycznego państwa prawnego - dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia takiego aktu w dzienniku urzędowym.

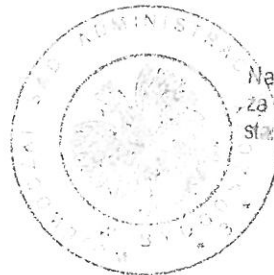
Skoro art. 4 wiąże wejście w życie aktu z jego ogłoszeniem, stwierdzić należy, że każdy akt normatywny o charakterze powszechnie obowiązującym, wymaga dla wejścia w życie, ogłoszenia w dzienniku urzędowym (z wyjątkiem przepisów porządkowych, które w świetle art. 4 ust. 3 w zw. z art. 14 ust. 2 wchodzi w życie po ich ogłoszeniu m.in. w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie).

planowania, co oznacza, że jej charakter, jako aktu powszechnie obowiązującego może być dyskusyjny. Program przede wszystkim konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią zatem plany, prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Do istotnych cech programu trzeba jednak zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno-konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym. To, że roczny program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt uchwalany przez radę gminy zawiera postanowienia jednostkowe, nie pozbawia takiego aktu mocy prawnej powszechnie obowiązującego prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowało się stanowisko, że wystarczy, aby chociaż jedna norma uchwały miała charakter generalno-abstrakcyjny, by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego. Nie jest zatem tak, że zamieszczenie w treści uchwały w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi postanowień wskazujących indywidualnie oznaczone podmioty jako zobowiązane do realizowania określonych zadań, pozbawi przedmiotową uchwałę charakteru aktu prawa miejscowego. Zamieszczenie w programie zapobiegającym bezdomności zwierząt takich indywidualno-konkretnych postanowień wynika wprost z art. 11a ust. 2 pkt 8 i ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt. Z wyraźnie wyartykułowanej woli ustawodawcy program ma regulacyjny charakter. Biorąc pod uwagę materię programu, skierowanego do nieokreślonego kręgu odbiorców realizujących zadania w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt oraz powszechność obowiązywania NSA uznał, że tego typu uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Tutejszy Sąd zauważa, że regulacje uchwały są istotne nie tylko z punktu widzenia zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami, ale także zapewnienia bezpieczeństwa publicznego mieszkańców gminy (które może być zagrożone np. w przypadku wałęsających się bezdomnych zwierząt mogących być nosicielami różnych chorób, czy stwarzać niebezpieczeństwo w ruchu drogowym, czy też być agresywnymi w stosunku do ludzi). Mają więc one istotne znaczenie dla całej wspólnoty samorządowej, i w tym też sensie regulacje te odnoszą się do całej wspólnoty, wszystkich jej mieszkańców, czego zdaje się nie dostrzega organ (adresaci pośredni). W określonym przedmiotowo zakresie, jak podkreśla się w ww. orzeczeniach NSA, uchwała rozstrzyga *erga omnes* o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę

ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w terminie o którym mowa w art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy. Niewykonanie tego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 91 ust. 1 usg, skoro obowiązek ten warunkuje wejście w życie przedmiotowej uchwały, a jego niewykonanie w efekcie skutkuje nieuzyskaniem mocy obowiązującej przez tę uchwałę. W takiej sytuacji uchwała w całości jest nieważna, w rozumieniu art. 91 ust. 1 usg (por. wyrok NSA z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08; wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12 – dostępne na stornie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>).

W przedmiotowej sprawie Rada Gminy Białe Błota nie zaliczyła swej uchwały do aktów prawa miejscowego i konsekwentnie nie skierowała jej do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W § 13 tej uchwały postanowiono jedynie, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, co rażąco narusza powołane wyżej przepisy ustawy o samorządzie gminnym i o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 40 ust. 1 i art. 42 u.s.g. oraz art. 4 ust. 1 i 2 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Brak *vacatio legis* i jednocześnie brak przesłanek dla nie zachowania *vacatio legis* stanowi także o nie zachowaniu zasad dobrej legislacji.

Mając zatem na uwadze wszystkie poczynione uwagi Sąd, na podstawie art. 147 § 1 ppsa, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisy
starszy sekretarz sądowy Krystyna Wit