



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4. we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr XXXVIII/208/2018 Rady Miejskiej w Międzyzlesiu z dnia 27 marca 2018 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Międzyzlesie w 2018 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2018 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2017 r. poz. 1840 ze zm.), Rada Miejska w Międzyzlesiu podjęła uchwałę Nr XXXVIII/208/2018 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Międzyzlesie w 2018 roku, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 kwietnia 2018 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 4 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i art. 13 pkt 10 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

W kwestionowanym fragmencie uchwały Rada Miejska w Międzyzlesiu uzależniła wejście w życie przyjętego aktu od upływu 14-dniowego terminu liczonego od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Tymczasem obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, iż stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006, Lex Polonica nr 1116822). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Ponadto, jak przyjęto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r. (II OSK 134/05 ONSAiWSA

2006/5 poz. 137), akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Tymczasem uchwała Rady Miejskiej w Międzyzlesiu nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Międzyzlesie na 2018 rok ma jednorazowe zastosowanie i skonsumuje się poprzez jednorazowy akt nadania. Brak jest cech abstrakcyjności aktu prawnego. Badana uchwała jest aktem prawnym skierowanym do wewnętrznej struktury organizacyjnej gminy i podporządkowanych gminie podmiotów. Jej treść koncentruje się na kwestiach organizacyjnych związanych z organizacją Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Międzyzlesie na 2018 rok.

Również żaden z przepisów ustawy o ochronie zwierząt nie stanowi podstawy do publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Artykuł 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt stanowi jedynie podstawę do podjęcia corocznej uchwały programowej. Nie stanowi podstawy do publikacji tej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Podstawy do publikacji uchwały nie można także wywieść z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

Tym samym, powołane przepisy nie zawierają normy upoważniającej Radę Miejską do podejmowania aktów prawa miejscowego. Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał dotyczących statutu szkoły. Stanowisko organu nadzoru poparte jest także orzecznictwem sądowym, w tym wyrokiem WSA we Wrocławiu z dnia 6 grudnia 2012 r. II SA/Wr 686/12. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 631/14 stwierdził, że: „Zdaniem sądu uchwała podejmowana na podstawie art. 11a ust. 2 OchrZabU nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, albowiem – jeśli jest prawidłowo zredagowana – nie zawiera norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz ma charakter programowy i zadaniowy. Zgodnie z językową definicją słowa "program", jest to plan zamierzonych czynności, przedsięwzięć itp., czy też założenia, postulaty i cele jakiejś działalności (zob. Słownik języka polskiego PWN, Sjp.pwn.pl). W tym znaczeniu w rozpatrywanej sprawie program przede wszystkim powinien konkretyzować sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zwierząt. To zaś przemawia za tym, że tego rodzaju program nie jest więc aktem prawa miejscowego.”.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak