



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 kwietnia 2018 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodnicząca	sędzia WSA Marzenna Glabas (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA Katarzyna Matczak sędzia WSA Tadeusz Lipiński
Protokolant	specjalista Wojciech Grabowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 kwietnia 2018 roku
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Biskupcu
na uchwałę Rady Miejskiej w Jezioranach
z dnia 18 marca 2017 roku nr XXVI/182/17
w przedmiocie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi
i zapobiegania bezdomności zwierząt oraz ich wyłapywania na terenie
Gminy Jeziorany na rok 2017”
- **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.**



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA
Wojciech Grabowski
Wojciech Grabowski

Wyrok z dnia 24.04.2018 r.
sygn. akt II SA/OI 193/18
jest prawomocny od dnia 04.06.2018 r.

.....
Podpis sędziego

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Jezioranach podjęła w dniu 18 marca 2017 r. uchwałę nr XXVI/182/17 w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt oraz ich wyłapywania na terenie Gminy Jeziorany na rok 2017, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały. Uchwała ta została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm., dalej jako: „u.s.g.”) oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t. j. Dz. U. z 2013r. poz. 856 ze zm., dalej jako: „u.o.z.”).

W dniu 21 lutego 2018 r. Prokurator Rejonowy w Biskupcu (dalej jako: „skarżący”, „prokurator”), zaskarżył powyższą uchwałę, za pośrednictwem organu, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności wraz z załącznikiem z powodu istotnego naruszenia: art. 40 ust. 1 i art. 42 u.s.g. oraz art. 4 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 296 ze zm., dalej jako: „u.o.a.n.”), poprzez zaniechanie opublikowania uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, pomimo iż zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego i zawiera normy o charakterze generalnym oraz abstrakcyjnym.

W uzasadnieniu skarżący podniósł, że przedmiotowa uchwała obok postanowień indywidualno-konkretnych zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Wskazał, że uchwalony program zawiera normy skuteczne erga omnes odnoszące się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów zewnętrznych. Ponadto normy tego aktu nie są „konsumowane” poprzez jednokrotne zastosowanie. Zatem zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego i podlega obowiązkowi ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a skutkiem nieogłoszenia aktu prawa miejscowego jest brak możliwości wywołania przez ten akt skutków prawnych.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik organu gminy wniósł o jej oddalenie. Wskazał, że przedmiotowa uchwała nie została opublikowana wobec ówczasie obowiązującego stanowiska judykatury oraz zalecenia Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, dotyczącego wykładni art. 11a u.o.z. Podkreślił, że poprzednio obowiązująca linia orzecznicza sądów administracyjnych statuowała stanowisko zupełnie odwrotne. Zważył także, że uchwała przestała już obowiązywać. Oświadczył, że nowa uchwała w tym samym przedmiocie uchwalona na rok 2018 została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.) sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Natomiast art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm., zwanej dalej „p.p.s.a.”) wskazuje, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie między innymi w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Zgodnie z art. 147 p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że uchwała wydana została z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. Zasadnym jest zatem sięgnięcie do przepisów u.s.g., gdzie przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Jednak i tu brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Chodzi tu o wady

kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołują skutków prawnych od samego początku. Podkreślić należy, wobec argumentów organu gminy o bezcelowości stwierdzania nieważności aktu, który nie wywołuje już skutków prawnych, że na podstawie powołanych przepisów ustrojowych i p.p.s.a. badaniu w postępowaniu sądowym podlega prawidłowość zastosowania przez organy administracji publicznej przepisów prawa w odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego, obowiązującego na dzień wydania zaskarżonego aktu. Zadaniem sądu administracyjnego jest sprawdzenie wyłącznie, czy zaskarżony akt prawny został wydany zgodnie z przepisami prawa materialnego oraz czy przy podejmowaniu zaskarżonego aktu nie zostały naruszone przepisy prawa procesowego. Ponadto zaskarżona uchwała w okresie jej obowiązywania mogła wywołać skutki prawne, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności.

W rozpoznawanej sprawie należy podzielić stanowisko wyrażone przez prokuratora, że zaskarżona uchwała określająca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt oraz ich wyłapywania, uchwalona na podstawie art. 11a u.o.z., jest aktem prawa miejscowego. Zaznaczyć przy tym należy, że akt ten ma zróżnicowany charakter normatywny, gdyż zawiera normy o mieszanym, abstrakcyjno-konkretnym charakterze. Z jednej strony tego typu uchwała musi być zaliczona - jako „program”, do aktów planowania, co oznacza, że jej charakter jako aktu powszechnie obowiązującego może być dyskusyjny. Program bowiem konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zwierząt. Jego treść stanowią normy planistyczne, normy-prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Do istotnych cech programu trzeba zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno-konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym, które adresowane są do szerokiego kręgu podmiotów (np. § 3 ust. 2 pkt 3, czy § 6 ust. 2 załącznika do uchwały). Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt uchwalany przez radę gminy corocznie do dnia 31 marca, zawiera wprawdzie postanowienia jednostkowe i konkretne, nie pozbawia to jednak takiego aktu mocy prawnej powszechnie obowiązującego prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowało się zaś stanowisko, że wystarczy, aby chociaż jedna norma uchwały miała charakter generalno-abstrakcyjny, by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego (por. wyroki NSA z 12 października 2016r.,

Sygn. akt II SA/OI 193/18

sygn. akt II OSK 3245/14 i z dnia 30 marca 2016r., sygn. akt II OSK 221/16, dostępne w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Z woli ustawodawcy program ma regulacyjny charakter. Biorąc pod uwagę materię programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, skierowaną do nieokreślonego kręgu odbiorców realizujących zadania w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jak również powszechność jego obowiązywania, nie ulega wątpliwości, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego. Natomiast warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, podobnie jak wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest jego ogłoszenie, co wynika wprost z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Jeżeli zatem uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, to powinna być, zgodnie z art. 42 u.s.g., ogłoszona na zasadach i w trybie określonym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów. Przepisy powołanej ustawy stanowią, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 u.o.a.n.), zaś akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 u.o.a.n.). Niewykonanie tego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g., skoro skutkuje niezyskaniem mocy obowiązującej przez przedmiotową uchwałę. W takiej sytuacji uchwała w całości jest nieważna (por. wyroki NSA z dnia 23 października 2008r., sygn. akt I OSK 701/08 oraz z dnia 9 stycznia 2013r., sygn. akt I OSK 1608/12).

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w wyroku, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA
Grabowski
Wojciech Grabowski