



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 9 maja 2018 r.

Poz. 3186

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.164.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO**

z dnia 27 kwietnia 2018 r.

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

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XL/414/18 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Wodzisławia Śląskiego w 2018 roku, w całości - jako niezgodnej z art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1523).

### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 28 marca 2018 r. Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego przyjęła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Miasta Wodzisławia Śląskiego w 2018 roku, stanowiący załącznik do uchwały.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1840 ze zm.), zgodnie z którym: „rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt”.

Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego w § 3 uchwały zawarła postanowienie, zgodnie z którym „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.” Określenie takiego terminu oznacza, że rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Norma ustrojowa wyrażona m.in. w przepisach art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP upoważnia organy samorządu terytorialnego do stanowienia - na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie - aktów prawa miejscowego, tj. przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze ich działania. Aby akt normatywny został uznany za przepis powszechnie obowiązujący, musi on spełniać następujące wymogi: pochodzić od ustawowo umocowanego organu oraz zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Normę możemy uznać za generalną, jeżeli zdefiniowany nią krąg adresatów obejmuje ogół charakteryzujących się określoną, relewantną cechą. Abstrakcyjność normy wynika z jej powtarzalności, tj. możliwości wielokrotnego stosowania przy każdorazowym zaistnieniu określonych w niej przesłanek. Samo zaś upoważnienie ustawowe musi być wyraźne i konkretne, a zatem wskazujące jednoznacznie jaka sfera prawa została przekazana do unormowania w ramach kompetencji prawodawczych, tj. stanowienia norm wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień.

Warunkiem wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest ich ogłoszenie w sposób określony w ustawie (art. 88 Konstytucji RP). Szczegółowe zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego, zgodnie z przepisem art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wprowadzając obowiązek publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy) oraz ustalenia odpowiedniego *vacatio legis* dla stanowiącego przepisu powszechnie obowiązującego. Na podstawie przepisu art. 2 ust. 1 tej ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe i warunkuje jego wejście w życie, stosownie do art. 4 ust. 1 powołanej ustawy, zgodnie z którym akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Uchwała kwestionowana niniejszym rozstrzygnięciem nie posiada cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie jej do kategorii aktów prawa miejscowego. Nie rozstrzyga bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, a jest jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych. W szczególności bowiem, przedmiotowa uchwała określa cele, które gmina ma realizować, wskazuje podmioty biorące udział w realizacji poszczególnych zadań oraz określa wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Stanowisko to potwierdzają wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lipca 2012 r. (sygn. akt II SA/Go 487/12; publ. CBOSA), Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r. (sygn. akt II SA/GL 851/12; publ. CBOSA) oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 sierpnia 2012 r. (sygn. akt III SA/Lu 463/12; publ. CBOSA). W tym ostatnim wskazano wprost, że "uchwała określająca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów, nie zawiera natomiast norm abstrakcyjnych, generalnych, adresowanych do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną organów gminy". W konsekwencji brak jest podstaw do zastosowania art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym i przyjęcia - określonego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - trybu wejścia uchwały w życie. Publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie uzasadnia przepis art. 13 wskazanej ustawy, skoro ogłoszeniem w tym oficjalnym publikatorze objęte są uchwały stanowiące akty prawa miejscowego, a uchwały niebędące prawem lokalnym - wyłącznie w przypadku, gdy przepisy szczególne tak stanowią. Kwestionowana uchwała nie mieści się w tym katalogu. Wskazania wymaga, iż nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały poprzez jego uzależnienie od opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym, stanowi istotne naruszenie prawa. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwem nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/GL 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Tym samym, Rada postanawiając § 3 przedmiotowej uchwały że: uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego ustanowiła wejście w życie uchwały w sposób i w terminie niedopuszczalnym dla uchwały nie mającej charakteru aktu prawa miejscowego.

Ponadto, organ nadzoru zapoznał się ze złożonymi w sprawie wyjaśnieniami (pismo o znaku OŚiGK-II.6122.12018 z dnia 23 kwietnia 2018 r. wraz z załącznikami). Jednakże nie wpłynęły one na zmianę prezentowanego wyżej stanowiska, co do charakteru uchwał przyjmujących program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie gminy. Zaprezentowane przez organ nadzoru stanowisko również znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 1 grudnia 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (sygn. akt II SA/GL 934/16) orzekł, iż uchwała podjęta na podstawie art. 11a ustawy określa w istocie jedynie obowiązki jednostek organizacyjnych gminy i innych podmiotów podporządkowanych organizacyjnie (bądź na mocy umów cywilnoprawnych) organowi wykonawczemu gminy. Zatem za akt prawa miejscowego uznana być nie może. Pogląd taki został wielokrotnie wyrażony również w innych w orzeczeniach Sądów (por. wyroki WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r. sygn. II SA/GL 851/12 czy z dnia 10 marca 2014 r., sygn. II SA/GL 1345/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2015 r. sygn. akt II SA/Wr 631/14, z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. II SA/Wr 686/2 i powołanych w nim wyrokach tego sądu z 6 grudnia 2012 r. sygn. II SA/Wr 628/12, z 26 października

2012 r., sygn. II SA/Wr 621/12, z 26 września 2012 r., sygn. II SA/Wr 504/12, wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 sierpnia 2012 r. sygn. III SA/GI 463/12).

Tym samym uchwałą Nr XL/414/18 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 28 marca 2018 r., ze względu na opisaną wyżej nieprawidłowość należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**

Otrzymuje:

1. Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego