



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 grudnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Elżbieta Piechowiak
Sędziowie	sędzia WSA Jarosław Wichrowski asesor WSA Katarzyna Korycka (spr.)
Protokolant	starszy sekretarz sądowy Katarzyna Kloska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 grudnia 2018 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego we Włocławku
na uchwałę Rady Gminy Chocień
z dnia 20 marca 2017 r. nr XXIII/175/17
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 2019 -03- 12

Bydgoszcz, dn. 2019 -03- 15

Sekretarz Sądowy

WSA/wyr.1 – sentencja wyroku



Na sygnale telefonicznie podpisy
za zgodą sędziów z wyjątkiem
starszego sekretarza sądowego Katarzyny Kloski

[Handwritten signature]

Uzasadnienie

Uchwałą nr XXIII/175/17 z dnia 20 marca 2017 r. Rada Gminy Chocień, na podstawie m.in. art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 856 ze zm., dalej powoływanej jako „ustawa o ochronie zwierząt”), przyjęła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Chocień na 2017 rok.

Uchwała ta została zaskarżona przez Prokuratora Rejonowego we Włocławku, który wniósł o stwierdzenie jej nieważności, zarzucając uchwale rażące naruszenie prawa, tj. art. 40 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 994; prawidłowo: t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm., dalej powoływanej też jako „usg”) w zw. z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1523; prawidłowo: t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 296 ze zm., dalej powoływanej jako „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych”) poprzez zaniechanie opublikowania zaskarżonej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wskazanie w § 13 (prawidłowo w § 4) uchwały, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, podczas gdy uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego i winna zostać ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

W uzasadnieniu skargi Prokurator stwierdził, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, uchwalany na podstawie art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt, stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej powoływanej jako „Konstytucja RP”) oraz art. 40 usg i przytoczył argumenty na poparcie wskazanego stanowiska. Podkreślił, że zaskarżona uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna zostać, w świetle art. 42 usg w zw. z art. 13 pkt 2 i art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym, które to ogłoszenie stanowi warunek wejście jej w życie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP). Nieopublikowanie zatem zaskarżonej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, stanowi istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ugn, które powinno skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały, gdyż niewykonanie

obowiązku publikacji zaskarżonej uchwały, jako warunku wejścia jej w życie, skutkuje nieuzyskanie przez nią mocy prawnej.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie wniesionej w sprawie skargi. Organ stwierdził, że przedmiotowy Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie jest aktem prawa miejscowego, lecz stanowi akt planowania, będący aktem prawa wewnętrznego. Zdaniem organu uchwała podjęta na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt nie rozstrzyga bezpośrednio o obowiązkach i prawach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową oraz nie jest skierowana do mieszkańców gminy, lecz jest aktem prawnym konkretyzującym sposób działania gminy i jej zadania w celu należytego wypełnienia obowiązków wskazanych w ustawie. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt to obowiązek nakładany na samą gminę, która co roku musi uchwalić program i szczegółowo określić zadania oraz obowiązki dla siebie. Przedmiotowa uchwała, jak stwierdził organ, jest więc aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów. Nie zawiera ona norm abstrakcyjnych i generalnych, adresowanych do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną gminy. Organ powołał się również na stanowiska nadzorcze oraz wyroki sądów administracyjnych, które wskazywały, iż program nie jest aktem prawa miejscowego. Jednocześnie podkreślił, że Wojewoda Kujawsko-Pomorski nie uchylił przedmiotowej uchwały w trybie nadzorczym i nie zwrócił uwagi, że program należy traktować jako akt prawa miejscowego. Wobec powyższego organ uznał, że w sprawie nie doszło do naruszenia wskazanych w skardze przepisów, powodującego konieczność unieważnienia zaskarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Zakres sądowoadministracyjnej 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 2018 r. poz. 1302 ze zm., dalej powoływanej jako „ppsa”). Zgodnie z art. 3 § 2 ppsa 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 ppsa 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 usg, zgodnie z którym nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. W myśl art. 91 ust. 4 usg, 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 ppsa. Granicą nieważności uchwały jest zatem ustalenie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Zdaniem Sądu z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

Kontroli sądowej tutejszego Sądu poddana została uchwała nr XXIII/175/17 z dnia 20 marca 2017 r. Rady Gminy Chocień w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Chocień na 2017 rok. Zaskarżona uchwała zapadła na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. W myśl art. 11 ust. 1 tej ustawy zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Zgodnie z art. 11a ust. 1 ww. ustawy rada gminy wypełniając powyższy obowiązek, określa w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program ten, jak stanowi ust. 2, obejmuje w szczególności: 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie; 3) odławianie bezdomnych zwierząt; 4) obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt; 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; 6) usypianie ślepych miotów; 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Istota sprawy dotyczy kwestii czy ww. uchwała stanowi akt prawa miejscowego. W ocenie skarżącego Prokuratora zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, jednakże pomimo tego nie została przez organ skierowana do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, warunkującej wejście jej w życie, co skutkowało winno stwierdzeniem jej nieważności. Odmienny pogląd prezentuje organ, wskazując że

zaskarżona uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, lecz akt planowania, będący aktem kierownictwa wewnętrznego.

Sąd w niniejszym składzie podziela stanowisko, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt uchwalany na podstawie art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 1 usg. Konstytucja RP określa, że akty prawa miejscowego stanowią źródło powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2), że akty te są ustanawiane przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94) oraz, że warunkiem wejścia ich w życie jest ich ogłoszenie, według zasad i trybu określonego w ustawie (art. 88 ust. 1 i 2). Przytoczone regulacje konstytucyjne konstruuje najważniejsze cechy aktów prawa miejscowego (jest to akt prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który go ustanowił, wydawany na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych, przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej, którego warunkiem wejścia w życie jest ogłoszenie na zasadach i w trybie określonym w ustawie). Wskazane regulacje konstytucyjne, zgodnie z przepisami odsyłającymi zawartymi w Konstytucji RP znajdują swoje szczegółowe odzwierciedlenie, odnośnie rady gminy jako organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego pierwszego stopnia, w przepisach art. 40 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 1 usg oraz art. 42 usg w zw. z art. 2 ust. 1, art. 4 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 1 usg 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 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 usg 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 określa, że akty prawa miejscowego stanowione 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). Z treści art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika zaś, że warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie, które jak wskazano odbywa się według zasad i trybu określonego w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a zatem poprzez ogłoszenie aktu prawa miejscowego stanowionego przez organ gminy w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wymóg ogłoszenia w dzienniku urzędowym, jako warunek wejścia jego w życie, nie ma zastosowania tylko do przepisów porządkowych (art. 4 ust. 3 w zw. z art. 14 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych), z którymi co oczywiste, nie mamy do czynienia w przypadku regularnie, corocznie uchwalonych programów.

Dla przesądzenia zatem, czy w przedmiotowej sprawie istniał obowiązek ogłoszenia zaskarżonej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, determinujący wejście jej w życie, decydujące znaczenie ma rozstrzygnięcie, czy zaskarżana uchwała jest aktem prawa miejscowego. Z uwagi na okoliczność, że art. 40 usg nie zawiera definicji aktu prawa miejscowego, to zakwalifikowanie danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinno być poprzedzone badaniem cech danego aktu. Bowiem jak wynika to z wymienionych wyżej przez Sąd kumulatywnych cech aktu prawa miejscowego, sam fakt podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może jeszcze przesądzać o charakterze wydanego aktu jako aktu prawa miejscowego. Także samo wskazanie podstawy prawnej przy podejmowaniu działań przez ten organ nie przesądza jeszcze o tym, że dana uchwała zawiera normy powszechnie obowiązujące. Dla zakwalifikowania danego aktu stanowionego przez jednostkę samorządu terytorialnego, jako aktu prawa miejscowego, decydujące znaczenie ma charakter norm prawnych w nim zawartych. Akt prawa miejscowego, będący jak zaznaczono to powyżej, w świetle art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi jako taki zawierać normy mające charakter abstrakcyjny i jednocześnie co do zasady generalny (normy ogólne), a zatem sposób powinnego zachowania wyznaczony przez takie normy powinien odnosić się do zachowań powtarzalnych (a nie do zachowań jednorazowych), zaś adresat takich norm powinien być określony przez wskazanie jego cech, a więc nazwą generalną (a nie

indywidualną). Powszechnie obowiązujący charakter prawa ponadto wymaga, aby personalny zasięg oddziaływania normy był powszechny, a nie wewnętrzny, a więc nie obowiązywał jedynie podmioty podległe organowi wydającemu akt prawny.

W ocenie Sądu, zaskarżona uchwała analizowana zgodnie z poczynionymi uwagami, stanowi akt prawa miejscowego, to jest akt normatywny o charakterze powszechnie obowiązującym na obszarze działania organu, który ją ustanowił. Stanowisko to aktualnie dominuje w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki NSA: z dnia 17 października 2017 r., sygn. akt II OSK 268/16; z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17; z dnia 24 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 725/17; z dnia 12 października 2016 r., sygn. II OSK 3245/14; z dnia 30 marca 2016 r., sygn. II OSK 221/16; z dnia 2 lutego 2016 r., sygn. II OSK 3051/15; z dnia 13 marca 2013 r. sygn. II OSK 37/13 - dostępne na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>). W powołanych wyrokach Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że uchwała rady gminy określająca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem prawa miejscowego. Jednocześnie NSA zauważył, że akt ten ma zróżnicowany charakter normatywny, gdyż zawiera normy o mieszanym charakterze. Z jednej strony tego typu uchwała - jako określona w ustawie o ochronie zwierząt jako „program” - musi być zaliczona do aktów 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 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 wyrażnie wyartykułowanej woli ustawodawcy program ma regulacyjny charakter. Biorąc pod uwagę materię programu oraz powszechność obowiązywania, NSA w ww. orzeczeniach uznał, że tego typu uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Należy zauważyć, że regulacje programu stanowią ważny instrument ochrony zwierząt oraz są równocześnie istotnym elementem systemu działań podejmowanych przez organy administracji publicznej na rzecz ochrony zwierząt. Cele programu realizują obowiązek prawny humanitarnego traktowania zwierząt (art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt) oraz zadania gminy związane z wykonaniem tego obowiązku. Tutejszy Sąd zauważa, że postanowienia programu 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, wypełniając wskazane cele, i w tym też sensie regulacje te odnoszą się do całej wspólnoty, wszystkich jej mieszkańców. W określonym przedmiotowo zakresie, jak podkreśla się w ww. orzeczeniach NSA, uchwała rozstrzyga erga omnes o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową. Konkretyzuje natomiast sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Co istotne w § 7 ust. 2 załącznika do przedmiotowej uchwały prawodawca lokalny odwołał się do współwykonawcy programu (podmiotu współrealizującego określone zadanie – poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt) będącego podmiotem zewnętrznym (nie podległym - służbowo, organizacyjnie - organowi wydającemu uchwałę), określonym nazwą generalną (organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona zwierząt), choć jak podkreślono analizując adresata uchwały należy mieć na uwadze zasięg i zakres oddziaływania uchwały na wszystkich mieszkańców gminy. Wskazać należy, że treść programu stanowią generalne (w rozumieniu ogólne) zasady postępowania w określonych normatywnie sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Zdaniem tutejszego Sądu nie mają one charakteru jednorazowego tylko powtarzalny. Okoliczność, że określone w treści przedmiotowej uchwały zasady postępowania dotyczą zachowań powtarzalnych, a nie jednostkowych (np. zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, opieka na wolnożyjącymi kotami, dokarmianie kotów, odławianie bezdomnych zwierząt, sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku,

poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt - § 2, § 3, § 4, § 5, § 6 i § 7 załącznika do zaskarżonej uchwały) wskazuje, że zaskarżona uchwała zawiera normy abstrakcyjne. Należy także uwzględnić aspekt informacyjny przedmiotowej uchwały, pozwalający mieszkańcom gminy np. w sytuacji zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt podjąć określone przewidziane uchwałą działania, co mogą uczynić mając wiedzę o podmiocie świadczącym całodobową opiekę weterynaryjną. Podzielając wskazaną argumentację Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z przytoczonymi przez tutejszy Sąd spostrzeżeniami i racjami, oraz uwzględniając okoliczności przedmiotowej sprawy, Sąd stwierdza, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Wskazać należy, że stanowisko powyższe prezentowanej jest także w innych orzeczeniach sądów administracyjnych (por. wyroki WSA w Rzeszowie z dnia 11 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1344/15; WSA w Bydgoszczy: z dnia 21 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 57/18; z dnia 7 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 1442/17; z dnia 6 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 1015/17; z dnia 27 lutego 2018 r. sygn. akt 1012/17; z dnia 20 lutego 2018 r., sygn. akt 1010/17; z dnia 22 lutego 2017 r., sygn. II SA/Bd 1254/16; z dnia 22 marca 2017 r., sygn. II SA/Bd 1255/16; z dnia 22 marca 2017 r., sygn. akt 1353/16 - dostępne na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>).

Warunkiem wejścia w życie prawa miejscowego, jest jego ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP), które jak podkreślono to wyżej odbywa się na zasadach określonych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Skoro więc zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego stanowiony przez organ gminy, to powinna na podstawie art. 42 usg w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zostać ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym, do czego obligował art. 13 pkt 2 w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, i co warunkowało wejście jej w życie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP) w terminie o którym mowa w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. 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 niezyskaniem 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 stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>). Dla oceny tego stanu rzeczy nie ma znaczenia istniejąca w przeszłości rozbieżność w

orzecznictwie sądów administracyjnych odnośnie oceny charakteru prawnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, biorąc pod uwagę datę podjęcia zaskarżonej uchwały. Nie ma też żadnego wpływu na ocenę charakteru prawnego zaskarżonej uchwały okoliczność czy organ nadzoru zgłosił do niej zastrzeżenia w trybie postępowania nadzorczego. Do właściwości Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy należy kontrola zaskarżonej uchwały według kryterium legalności. Kontrola ta nie jest więc determinowana oceną zaskarżonej uchwały przez organ nadzoru.

W przedmiotowej sprawie Rada Gminy Choceń nie zaliczyła przedmiotowej uchwały do aktów prawa miejscowego i nie skierowała jej do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, do czego jak wykazano była zobowiązana, co istotnie 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 usg oraz art. 13 pkt 2, art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Wskazać należy na marginesie, że w art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wyrażone zostało domniemanie obowiązku ogłoszenia aktu normatywnego w dzienniku urzędowym, a akty normatywne niezawierające przepisów powszechnie obowiązujących nie są ogłaszane tylko wtedy, gdy odrębna ustawa wyłączy obowiązek ogłoszenia (art. 2 ust. 2 ww. ustawy).

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

Na oryginalne materiały
zobowiązany jest
stawić się w terminie
określonym w załączniku

