

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Olsztynie
WYDZIAŁ II

Dnia	5 marca 2019 r.
Sygn. akt	II SA/OI 45/19

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Wójt Gminy Kruklanki
ul. 22 Lipca 10
11 – 612 Kruklanki

Urząd Gminy Kruklanki
Wysłano dnia 07-03-2019
Ilość załączników N. 886 d
Podpis: P. Sobolewski

- dołączyć do rejestru uchwał
- zanieść do BI?

07.03.2019

gkr

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 28 lutego 2019 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza – jako stronie – odpis wyroku z dnia 19 lutego 2019 r. wraz z uzasadnieniem.

SPECJALISTA

Małgorzata Krajewska

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej SA (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 lutego 2019 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Bogusław Jażdżyk
Sędziowie	sędzia WSA Marzenna Glabas sędzia WSA Piotr Chybicki (spr.)
Protokolant	specjalista Małgorzata Krajewska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 lutego 2019 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Olsztynie
na uchwałę Rady Gminy Kruklanki
z dnia 28 marca 2017 r., Nr XX/179/2017
w przedmiocie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz
zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kruklanki w 2017 roku”
stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA

Małgorzata Krajewska

UZASADNIENIE

Rada Gminy Kruklanki w dniu 28 marca 2017 r. podjęła uchwałę nr XX/179/2017 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kruklanki w 2017 roku”.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.), dalej jako: „u.s.g.” oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r. poz. 856, z późn. zm.), dalej jako: „u.o.z.”.

W skardze, złożonej na powyższą uchwałę do tut. Sądu, Prokurator Prokuratury Okręgowej w Olsztynie wniósł o stwierdzenie jej nieważności w całości. Zaskarżonej uchwale zarzucił rażące naruszenie prawa, tj.: art. 40 ust. 1 w zw. z art. 42 u.s.g. oraz art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i 2 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523 z późn. zm.), dalej jako: „u.o.a.n .”. Skutkiem nieogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest brak możliwości wywołania przez ten akt skutków prawnych w nim zamierzonych. Prokurator wywiódł, że zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, program opieki nad zwierzętami jest aktem prawa miejscowego podlegającym publikacji w dzienniku urzędowym oraz wymagającym zachowania *vacatio legis*. Wskazał, że w doktrynie i judykaturze utrwalili się poglądy, w myśl którego jeżeli akt prawotwórczy zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego. Warunek ten spełnia zaskarżona uchwała. Przykładowo wskazano na postanowienia § 5 ust. 1 pkt 2, § 6 pkt 4, § 7 pkt 1 lit. a, § 8 pkt 2, czy § 11 pkt 2 lit. b Programu. Mając na uwadze powyższe, Prokurator stwierdził, że zaskarżona uchwała - jako akt prawa miejscowego - podlegała obowiązkowi ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co jest niezbędnym warunkiem jej wejścia w życie.

W odpowiedzi na skargę, organ gminy wskazał, że nie było jednolitego stanowiska zarówno organów nadzoru, jak też orzecznictwa sądów administracyjnych w kwestii, czy programy te stanowią akty prawa miejscowego. Skoro prawie do końca 2017 roku nie było jednolitej praktyki, ani też jednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych, to nieuprawnione jest stanowisko Prokuratora i twierdzenie o zaniechaniu publikowania przedmiotowej uchwały przez Gminę

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, s. 101-102).

Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Natomiast w przypadku nieistotnego naruszenia nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

W niniejszej sprawie należy podzielić stanowisko wyrażone przez Prokuratora, że zaskarżona uchwała - Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kruklanki w 2017 roku - uchwalony 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. 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 2016 r., sygn. akt II OSK 3245/14 i z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej jako: „CBOSA”).

aktu a stwierdzeniem jego nieważności. Stwierdzenie nieważności aktu wywiera bowiem skutek prawny z mocą wsteczną (*ex tunc*) i powoduje, że dany akt prawny jest nieważny od samego początku. W takiej sytuacji, uchwałę należy potraktować tak, jakby nigdy nie została podjęta, co może mieć znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie tego aktu (zob. postanowienie NSA z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 228/13). Z tego względu, wygaśnięcie zaskarżonej uchwały nie czyniło zbędnym wydania przez Sąd wyroku w przedmiotowej sprawie. Uwzględnić bowiem należy, że zaskarżona uchwała, gdy jeszcze obowiązywała, mogła wywołać skutki prawne.

Mając powyższe na względzie Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA

Małgorzata Krajewska