



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 maja 2023 r.

Poz. 3907

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.488.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIV/456/23 Rady Gminy Ornontowice z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ornontowice na 2023 rok, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: Konstytucja RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 marca 2023 r. Rada Gminy Ornontowice podjęła uchwałę Nr LIV/456/23 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ornontowice na 2023 rok.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 marca 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, 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. Z kolei na mocy art. 4 ust. 2 ustawy, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Powyższe oznacza, że w przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające bądź na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej (por. art. 5 ustawy – przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie), rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Tymczasem ustalenia Rady dotyczące daty wejścia w życie uchwały nie odpowiadają ww. wymogom. Zawarta w § 3 badanej uchwały regulacja o następującym brzmieniu: *Uchwała wchodzi w życie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*, pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 ustawy. Regulacja przewidująca nabycie przez uchwałę mocy obowiązującej w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia

pozwala jej bowiem zaistnieć w obrocie prawnym w każdym dniu 14-dniowego okresu *vacatio legis* – nawet już od pierwszego dnia po ogłoszeniu uchwały. Takie rozwiązanie pozostaje w rażącej sprzeczności z wymogiem dostatecznej precyzji aktów prawnych, formułowanego w szczególności wobec aktów prawa miejscowego. Jak słusznie skonstatował Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK), przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw”. Brak odpowiedniego określenia terminu wejścia w życie aktu prawnego należy zatem uznać za naruszający art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności na wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji.

Ponadto trzeba zauważyć, że w analizowanym przypadku nie może mieć także zastosowania regulacja szczególna z art. 4 ust. 2 ustawy, pozwalająca na skrócenie 14-dniowego *vacatio legis*. Rada bowiem w żaden sposób nie powołała się na szczególne okoliczności, usprawiedliwione ważnym interesem państwa, a dodatkowo pozostające w zgodzie z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Przeciwnie, z analizy postanowień uchwały jednoznacznie wynika, że intencją Rady było zastosowanie „standardowego” 14-dniowego okresu *vacatio legis*.

W tym miejscu zasadne wydaje się także przypomnienie, iż zgodnie z § 45 ust. 1 w zw. z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisowi o wejściu w życie aktu prawa miejscowego można nadać brzmienie:

- 1) „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;
- 2) „Uchwała wchodzi w życie po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 2a) „Uchwała wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;
- 3) „Uchwała wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Uchwała wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;
- 3a) „Uchwała wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 4) „Uchwała wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- 5) „Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;
- 6) „Uchwała wchodzi w życie ..., z wyjątkiem art. ... , który wchodzi w życie ...”;
- 7) „Uchwała wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia ... – ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)”.

Żaden z ww. wariantów nie pozwala zatem na wprowadzenie przepisu, który rozciągałby proces wejścia w życie aktu prawa miejscowego na okres 14 dni, co prowadzi do powstania po stronie adresatów norm prawnych niepewności co do faktycznej daty wejścia w życie uchwały.

Należy bowiem raz jeszcze podkreślić, że z punktu widzenia zasad przyzwoitej legislacji precyzyjne określenie daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego ma fundamentalne znaczenia dla jego prawidłowego funkcjonowania w obrocie prawnym. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej pod względem prawnym uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie.

W ocenie organu nadzoru, podniesiony powyżej zarzut nieprawidłowego określenia momentu wejścia w życie uchwały, należy uznać za istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich

wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją (zob. także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Ponadto przedmiotowa uchwała zawiera inne nieprawidłowości.

W § 1 ust. 1 Programu Rada Gminy ustanowiła słowniczek pojęć.

Wynikający z art. 11a ust. 2 ustawy zakres upoważnienia określający zagadnienia podlegające regulacji w programie nie obejmuje uprawnień rady do formułowania w nim definicji używanych przez ustawodawcę. Naruszenie to dotyczy definicji pojęć: zwierzęta wolno żyjące (§ 1 ust. 1 pkt 1 Programu) – pojęcia zdefiniowanego w art. 4 pkt 21 ustawy, zwierzęta bezdomne (§ 1 ust. 1 pkt 5 Programu) – pojęcia zdefiniowanego już w art. 4 pkt 16 ustawy, zwierzęta domowe (§ 1 ust. 1 pkt 6 Programu) – pojęcia zdefiniowanego w art. 4 pkt 17 ustawy, zwierzęta gospodarskie (§ 1 ust. 1 pkt 7 Programu) – pojęcia zdefiniowanego w art. 4 pkt 18 ustawy.

Uchwała rady nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08 – opubl. LEX nr 511464).

Zgodnie z przepisem § 5 Programu *Zgłoszenia w sprawie bezdomnych zwierząt należy przekazywać Policji (nr tel. 997, 112), Powiatowemu Centrum Zarządzania Kryzysowego w Mikołowie (nr tel. 32 326 04 30), Urzędowi Gminy Ornontowice (nr tel. 32 33 06 238, 32 33 06 200) w godzinach pracy Urzędu (ust. 2). Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego w Mikołowie (nr tel. 32 326 04 30) bądź Urząd Gminy Ornontowice, po przyjęciu zgłoszenia i sprawdzeniu zasadności, informuje Schronisko o konieczności odłowienia bezdomnego zwierzęcia domowego (ust. 3).*

Tymczasem wykonawcą programu jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Tak więc to do organu wykonawczego gminy należy wykonanie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy oraz określenie wykonawców programu. Stąd w programie nie można wskazywać jako realizatorów podmiotów, które nie są w żaden sposób podporządkowane gminie, pomimo iż organ wykonawczy gminy zawarł już z nimi umowy cywilnoprawne na wykonywanie przez nie usług. Realizację wykonywania poszczególnych zadań programu zapewnia wójt, burmistrz, prezydent poprzez zawarcie umów z odpowiednimi, posiadającymi stosowne uprawnienia w danych zakresie podmiotami, które przez fakt zawarcia umowy nie stają się realizatorami programu. Brak jest jakiegokolwiek podstaw do wskazywania Policji, Powiatowemu Centrum Zarządzania Kryzysowego w Mikołowie czy pracownika Urzędu Gminy Ornontowice jako jednego z realizatorów programu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 478/13).

Powyższa argumentacja znajduje zastosowanie do zakwestionowania § 8 Programu oraz § 10 ust. 2 i 3 Programu.

W § 12 ust. 2 Programu kolumna 4 została zatytułowana „zadania realizowane w roku 2022”.

Zatem w przedmiotowym przepisie Rada wskazała na zadania realizowane w roku ubiegłym, nie zaś na rok 2023. W ocenie organu taki sposób redagowania przepisów uchwały narusza zasady prawidłowej legislacji i wynikającej z niej jasności prawa. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie

pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Ponadto Rada w załączniku nr 1 uchwaliła regulamin rejestracji społecznych opiekunów kotów wolno żyjących na terenie Gminy Ornontowice, natomiast załącznikiem nr 2 Deklaracja Społecznego Opiekuna Kotów Wolno Żyjących.

W ocenie organu nadzoru Rada nie jest upoważniona do stanowienia w przedmiocie regulaminu społecznych opiekunów oraz ustalania wzorów deklaracji. Organ nadzoru podkreśla, iż organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Powyżej wskazane kwestie należą zaś do sfery wykonawczej, a stanowienie w ich zakresie stanowi wkroczenie w sferę zastrzeżoną dla organu wykonawczego gminy, dodatkowo należy.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIV/456/23 Rady Gminy Ornontowice z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ornontowice na 2023 rok – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz