



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.435.2024

Katowice, dnia 31 maja 2024 r.

Rada Gminy Porąbka

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/593/2024 Rady Gminy Porąbka z dnia 25 kwietnia 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami na terenie Gminy Porąbka w roku 2024, w części określonej w § 16, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej "Konstytucją RP".

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 25 kwietnia 2024 r. Rada Gminy Porąbka, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr LVII/593/2024 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami na terenie Gminy Porąbka w roku 2024, zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną przyjęcia uchwały Rada wskazała m.in. art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o ochronie zwierząt”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 2 maja 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że w części została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W § 16 uchwały Rada postanowiła, że: *Traci moc uchwała Nr LVI/567/2024 Rady Gminy Porąbka z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami na terenie Gminy Porąbka w roku 2024.*

Uchwała, o której mowa w zacytowanym powyżej paragrafie, zwana dalej „uchwałą uchylaną”, została doręczona organowi nadzoru 2 kwietnia 2024 r. Zawiadomieniem z dnia 17 kwietnia 2024 r. (data doręczenia 18 kwietnia 2024 r.) organ nadzoru poinformował o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały uchylanej, zaś w dniu 2 maja 2024 r. względem rzeczonych uchwały wydane zostało rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające jej nieważność w całości, z uwagi na istotne naruszenie art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 11a ust. 2 pkt 1 i pkt 7 oraz art. 11a ust. 4 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt.

Mając powyższe na względzie uznać należy, iż Rada przyjmując § 16 uchwały wykroczyła poza posiadaną kompetencję, a co za tym idzie, dopuściła się istotnego naruszenia prawa uzasadniającego w tej części stwierdzenie nieważności uchwały.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. W tym miejscu wyjaśnić wypada, że rozstrzygnięcie nadzorcze [...] jest aktem deklaratoryjnym a zatem rodzi skutki ex tunc – z mocą wsteczną od daty*

podjęcia uchwały. Tym samym uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia, a zatem jest prawnie bezskuteczna. Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w okresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9.12.2003 r., P 9/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 100).

Odmienne konsekwencje wiąże się natomiast z uchyleniem uchwały. W takim przypadku stanowienie o utracie mocy obowiązującej danego aktu odnosi bowiem skutek od daty jej uchylenia, a zatem na przyszłość (por. m.in wyrok NSA z 29.02.2024 r., III OSK 1358/22, CBOSA).

Zestawiając powyższe zauważyć należy, że stwierdzenie nieważności uchwały przez organ nadzoru odznacza się skutkiem silniejszym aniżeli jej uchylenie. W przypadku stwierdzenia nieważności zakwestionowany akt (albo jego część) należy bowiem traktować tak, jak gdyby nigdy nie został przyjęty. Samo zaś uchylenie aktu przez organ, który go wydał, nie niweluje skutków, które dany akt mógł wywołać, gdy jeszcze obowiązywał (wyrok NSA z 9.12.2010 r., II OSK 2098/10, CBOSA).

Z przedstawionych rozważań wyprowadzić można dwie zasadnicze konsekwencje. Po pierwsze, uchylenie uchwały przez Radę w trakcie biegu 30-dniowego terminu nadzoru nie blokuje organowi nadzoru możliwości wydania rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchylanej uchwały. Po drugie zaś, stanowienie przez Radę o utracie mocy obowiązującej aktu, względem którego wydane zostało rozstrzygnięcie stwierdzające jego nieważność w całości, staje się bezprzedmiotowe. Rada nie jest bowiem władna do uchylenia aktu, który został wyeliminowany z obrotu prawnego *ex tunc*, tj. od chwili jego podjęcia.

Reasumując, Rada stanowiąc w § 16 uchwały o utracie mocy obowiązującej uchwały, której nieważność została stwierdzona rozstrzygnięciem nadzorczym organu nadzoru, dopuściła się wykroczenia poza posiadaną kompetencję, a także złamania zasady prawidłowej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Państwo prawa oznacza gwarancję i trwałość ustalonego reżimu prawnego. Wskazana trwałość i gwarancja odnosi się nie tylko do ustalonego przez ustawodawcę porządku prawnego, ale również do wszelkich prawomocnych orzeczeń odpowiednich organów. Zarówno każda jednostka, jak i organ władzy publicznej zobowiązani są do przestrzegania tej zasady. Z zasady demokratycznego państwa prawnego regulowanej art. 2 Konstytucji RP wynika zasada prawidłowej legislacji, która ma doniosłe znaczenie w systemie prawa, a jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako "system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym" (K. Działocha, T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, nie ulega wątpliwości, że § 16 uchwały narusza przywołaną zasadę. Z treści kwestionowanego postanowienia wynikałoby bowiem, że do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały uchylanej doszło na mocy aktu Rady, nie zaś organu nadzoru. Regulacja ta wprowadza więc w błąd co do rzeczywistej przyczyny, źródła, a także skutku wyeliminowania z obrotu prawnego tejże uchwały.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa 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. 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

wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVII/593/2024 Rady Gminy Porąbka z dnia 25 kwietnia 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami na terenie Gminy Porąbka w roku 2024 - w części określonej na wstępie, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego