

Pakość, 31 sierpnia 2017 r.

OP. 0711.12.2017

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Bydgoszczy
Wydział II
ul. Jana Kazimierza 5
85-035 Bydgoszcz**

**Skarżący: Prokurator Rejonowy w Inowrocławiu
ul. Roosevelta 23
88-100 Inowrocław**

Organ administracji:

Rada Miejska w Pakości
Urząd Miejski w Pakości ul. Rynek 4
88-170 Pakość
NIP 556-11-03-533

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017r. poz. 1369 z późn. zm., dalej p.p.s.a.) składam niniejszym odpowiedź na skargę złożoną w dniu 7 sierpnia 2017 r. przez Prokuratora Rejonowego w Inowrocławiu na uchwałę Nr XIX/217/2017 Rady Miejskiej w Pakości z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pakość na rok 2017, z dnia 2 sierpnia 2017 r., znak PR Pa 59.2017, wnosząc o:

oddalenie skargi.

Uzasadnienie

Skarga nie znajduje uzasadnionych podstaw i jako taka nie zasługuje na uwzględnienie.

Skarżący zaskarżonej uchwale zarzuca istotne naruszenie prawa – art. 40 ust. 1 oraz art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) poprzez zaniechanie opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, pomimo, że ze względu na zawarte w niej normy o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym stanowi akt prawa miejscowego.

Odnosząc się zarzutów przedstawionych w skardze wskazań należy:

Dnia 28 lutego 2017 r. Rada Miejska w Pakości podjęła uchwałę Nr XIX/217/2017 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pakość na rok 2017. Stosownie do przepisu art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) ww. uchwałę przekazano organowi nadzoru, jakim jest Wojewoda Kujawsko-Pomorski, w celu zbadania zgodności z przepisami prawa. Wojewoda Kujawsko-Pomorski po dokonaniu oceny nie wniósł zastrzeżeń do przedmiotowej uchwały.

W świetle obowiązujących przepisów prawa uchwała w tym przedmiocie nie stanowi aktu prawa miejscowego, bowiem nie spełnia wymogu aktu normatywnego, zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące. Domaganie się więc publikacji w Dzienniku Urzędowym przedmiotowej uchwały nie znajduje uzasadnienia. Taka publikacja byłaby możliwa jedynie, gdyby w uchwale powołano się na art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i wskazano na datę wejścia uchwały w życie po uprzednim ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym. Ujęcie w uchwale takiego zapisu nie jest jednak możliwe, bowiem wówczas uchwale nadany został walor aktu prawa miejscowego, którego ona nie posiada. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi, o jakim mowa w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, nie stanowi bowiem aktu prawa miejscowego. Akt prawa miejscowego musi cechować się powszechnością, generalnością i abstrakcyjnością postanowień, być skierowany i wiązać określone ogólnie kategorie podmiotów, określać ich prawa i obowiązki, nakazywać zachowania powtarzalne, których egzekwowanie zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. Zakwestionowana uchwała takich cech nie posiada, nie kreuje obowiązków i uprawnień po stronie członków wspólnoty samorządowej, jest planem, aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzuje działania gminy zmierzającej do osiągnięcia celów ustawowych. Taką kwalifikację uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11 lipca 2012 r., II SA/Go 487/12, w Gliwicach z 21 września 2012 r., II SA/Gl 851/12, w Lublinie z 7 sierpnia 2012 r., III SA/Lu 463/12, wyrok WSA w Gliwicach z 10 marca 2014r., II SA/Gl 1345/13). Nie będąc aktem prawa miejscowego, uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym na podstawie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

W powołanym wyżej orzecznictwie wskazano, iż zgodnie z art. 11 ust. 1 tej ustawy, zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Realizując to zadanie rada gminy określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Obligatoryjne treści uchwały określa art. 11a ust. 2 ustawy, należą do nich zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, odławianie bezdomnych zwierząt, obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Do fakultatywnych treści uchwały należy plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 ustawy). Uchwała musi zawierać także wskazanie wysokości środków finansowych

przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina. W sprawie nie było kwestionowane zachowanie procedury przygotowania programu, określonej w art. 11a ust. 6 - 8 ustawy, nadesłane wraz ze skargą akta potwierdzają natomiast przygotowanie projektu programu przez Burmistrza i jego przekazanie w ustawowym terminie do opiniowania, a także uzyskanie pozytywnych opinii lub brak zgłoszonych uwag. Ustawa przewidując obowiązek corocznego przyjęcia programu w formie uchwały nie stanowi, że akt ten ma status aktu prawa miejscowego. Okoliczność ta stanowi przyczynę powstałych wątpliwości i rozbieżności w kwalifikowaniu uchwały. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wystarczającym powodem do zaliczenia danej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego jest nadanie jej takiego charakteru przez ustawodawcę, wówczas inne jej cechy i treść nie mają znaczenia. Natomiast gdy przewidując podjęcie uchwały w jakiejś sprawie, ustawodawca nie określa jej prawnego charakteru i przynależności do grupy aktów powszechnie obowiązujących, wówczas rozstrzygnięcie kwestii jej normatywnego statusu wymaga odwołania się do argumentów treściowych, nie formalnych. Nie ma zatem doniosłości argument, że w roku poprzednim doszło do opublikowania analogicznej uchwały, praktyka w tym zakresie nie jest bowiem czynnikiem określającym, czy akt ma charakter prawa miejscowego. Przy rozstrzyganiu kontrowersyjnej kwestii zwykle zwraca się uwagę na charakter norm zawartych w uchwale, czy są one normami generalnymi i abstrakcyjnymi. W przekonaniu WSA w Gliwicach kwestii tej nie rozstrzygnięto w powoływanym w odpowiedzi na skargę wyroku NSA z 13 marca 2013 r., sygn. II OSK 37/13 (a także w wyroku na który powołuje się obecnie Skarżący). Sporną kwestią rozważaną w tym wyroku było, czy w uchwale podejmowanej na podstawie art. 11a ustawy powinny znaleźć się normy konkretne i indywidualne, związane ze wskazaniem konkretnego schroniska i indywidualnie oznaczonych podmiotów. Wskazując, że obowiązek wskazania takich podmiotów wynika wprost z ustawy, Naczelny Sąd Administracyjny nie stwierdził kategorycznie i jednoznacznie, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. NSA, wskazując na przynależność uchwały do aktów planowania, stwierdził, że jej charakter jako aktu prawa powszechnie obowiązującego może być dyskusyjny. Jednocześnie NSA zasadnie zwrócił uwagę, że akt powszechnie obowiązujący nie musi koniecznie zawierać jedynie norm generalnych i abstrakcyjnych. Charakterystyka aktu poprzez odniesienie się do rodzaju zawartych w nim norm jest zabiegiem typologicznym, co dopuszcza stopniowanie cechy uznanej za decydującą o zaliczeniu aktu do danej kategorii, z uwzględnieniem także innych cech definiujących dany typ. W tym sensie istotnie dopuszczenie zamieszczenia w uchwale postanowień indywidualnych i konkretnych, wprost wymaganych ustawą, nie może być uznane za kryterium przesądzające o jej charakterze normatywnym, gdyby inne jej postanowienia skutkowały wprowadzeniem przepisów regulujących prawa i obowiązki członków wspólnoty samorządowej. Uchwały podejmowane na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt były pod tym kątem analizowane w orzecznictwie. Sąd podziela stanowisko wyrażone zarówno w wyrokach przywołanych w skardze, jak i w wyroku WSA we Wrocławiu z 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, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi uchwalany przez gminę nie jest aktem prawa miejscowego, ale

aktem kierownictwa wewnętrznego, wyznaczającym zadania podlegające realizacji. Zawarte w niej normy, wbrew twierdzeniom pełnomocnika gminy, nie mają charakteru generalnego z tego powodu, że "stanowią instruktaż dla obywateli miasta w przypadku zetknięcia się z takimi zwierzętami", poprzez wskazanie podmiotów wykonujących poszczególne czynności. Zadaniem norm powszechnie obowiązujących nie jest dostarczanie informacji i instrukcji dla osób trzecich, ale określenie uprawnień i obowiązków adresatów, wskazywanie powinnego zachowania. Niewątpliwie takich norm, skierowanych do mieszkańców miasta, uchwała nie zawiera. Określa natomiast cele, które gmina ma realizować, wskazuje podmioty biorące udział w realizacji poszczególnych zadań, określa kwoty przeznaczone na te zadania. Jest zatem uchwała aktem odnoszącym się do aktywności gminy, związanej z realizacją jej zadań własnych i zasadniczo realizacja uchwały została powierzona organowi wykonawczemu gminy. Odmawiając zaskarżonej uchwale charakteru aktu prawa miejscowego Sąd w pkt 1 wyroku stwierdził w konsekwencji nieważność jej § 7, który stanowi, że uchwała wchodzi w życie po 14 dniach od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Takie postanowienie uchwały nie znajduje umocowania ani w regulacji art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, ani w art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...), co czyni zarzut skargi zasadnym. Nie będąc aktem prawa miejscowego, uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym i nie dotyczą jej zasady określania początkowego terminu obowiązywania aktów powszechnie obowiązujących. Jednocześnie WSA w Gliwicach nie dostrzegł potrzeby uwzględnienia skargi w pozostałym zakresie, poprzez stwierdzenie nieważności wszystkich postanowień uchwały. Jedyнным argumentem podawanym dla uzasadnienia tak daleko idącego żądania było wskazanie, że wymaga tego błędne oznaczenie daty wejścia w życie. Argument ten nie może jednak odnieść skutku. Konsekwencją uznania wewnętrznego charakteru uchwały jest to, że nie zawiera ona norm powszechnie obowiązujących, wiążąc jedynie gminę i jej organy. Uchwała jest formą podejmowania rozstrzygnięć przez organ stanowiący gminy, jakim jest rada. Wykonanie uchwał należy do organu wykonawczego. W stosunku do uchwał, które nie są aktami prawa miejscowego, ustawa nie zawiera regulacji dotyczących początkowego momentu obowiązywania, wiążą one bowiem organ z chwilą ich podjęcia. Ustawa o ochronie zwierząt zawiera harmonogram prac nad przyjęciem programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Projekt programu sporządza wójt (burmistrz, prezydent) i najpóźniej do 1 lutego przekazuje go do opiniowania. Podmioty opiniujące w terminie 21 dni wydają opinie. Rada uchwała program corocznie do dnia 31 marca każdego roku i należy przyjąć, że po jego przyjęciu program ma walor wiążący i podlega wykonaniu. Nie wydaje się możliwe, aby rada odroczyła w danym roku obowiązywanie takiej uchwały czy zmieniła terminy określone ustawowo. W tej sytuacji stwierdzenie nieważności przepisu odnoszącego się do obliczania wejścia uchwały w życie od daty publikacji nie zmienia stanu prawnego dotyczącego związania uchwałą w czasie. Nadto uchwała ta utraciła swoją skuteczność po upływie roku, na jaki została podjęta, nie wydaje się także możliwe podjęcie nowej uchwały dotyczącej okresu minionego.

W tej sytuacji pozbawianie działań gminy oparcia normatywnego w uchwale podjętej na rok 2017 nie jest uzasadnione i nie wymaga tego ochrona legalności działania organów administracji publicznej. Z tego powodu żądanie stwierdzenia nieważności uchwały

podlegać powinno oddaleniu.

Mając na uwadze przedstawione wyżej okoliczności faktyczne i prawne przedmiotowa skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Załączniki:

- Skarga z dnia 2 sierpnia 2017 r.,
- uchwała Nr XIX/217/2017 Rady Miejskiej w Pakości z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pakość na rok 2017.

Otrzymują:

- 1) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy;
- 2) a/a.