

UCHWAŁA Nr XXXVI/.../18
RADY MIASTA WĄBRZEŻNO

z dnia 7 marca 2018 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargi Prokuratora Okręgowego w Toruniu na uchwałę Rady Miasta Wąbrzeźno wraz z odpowiedzią na skargę

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.¹⁾) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.²⁾) uchwala się, co następuje:

§ 1. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargę z dnia 5 lutego 2018 r. Prokuratora Okręgowego w Toruniu dotyczącą stwierdzenia nieważności w całości uchwały Nr XXVII/149/17 Rady Miasta Wąbrzeźno z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasto Wąbrzeźno w 2017 roku wraz z odpowiedzią na skargę. Odpowiedź na skargę stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Wąbrzeźna.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

¹⁾ zmiany tekstu jednolitego ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2017 r. poz. 2232 oraz z 2018 r. poz. 130.

²⁾ zmiany tekstu jednolitego ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2017 r. poz. 1136, 1370 oraz 2451.

UZASADNIENIE

W dniu 8 lutego 2018 r. do Urzędu Miasta Wąbrzeźno wpłynęła skarga Prokuratora Okręgowego w Toruniu dotycząca stwierdzenia nieważności w całości uchwały Nr XXVII/149/17 Rady Miasta Wąbrzeźno z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasto Wąbrzeźno w 2017 roku

Uchwale powyższej Prokurator Okręgowy w Toruniu zarzuca istotne naruszenie prawa polegające na nieogłoszeniu tej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego, wskazanie w zaskarżonej uchwale w przepisie § 3, iż wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, podczas gdy, zdaniem Prokuratora jako akt prawa miejscowego powinna wejść w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym.

Zaskarżona przez Prokuratora Okręgowego w Toruniu uchwała obowiązywała w roku 2017, została zrealizowana w całości, utraciła moc z dniem 1 stycznia 2018 r., zatem bezpodstawne i niecelowe jest obecnie prowadzenie postępowania sądowo-administracyjnego w celu stwierdzenia jej nieważności.

Załącznik do uchwały Nr XXXVI/.../18

Rady Miasta Wąbrzeźno

z dnia 7 marca 2018 r.

Wąbrzeźno, 27 lutego 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Bydgoszcy

skarżący : Prokurator Okręgowy w Toruniu

organ : Rada Miasta Wąbrzeźno

Odpowiedź Gminy Miasto Wąbrzeźno

na skargę Prokuratora Okręgowego w Toruniu z dnia 5 lutego 2018 r. w sprawie stwierdzenia nieważności w całości uchwały Nr XXVII/149/2017 Rady Miasta Wąbrzeźno z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasto Wąbrzeźno w 2017 roku.

Działając na podstawie art. 54 § 2 z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wnoszę o:

1 / oddalenie skargi oraz

2 / zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania sądowego według norm przepisanych.

Uzasadnienie

Zaskarżonej uchwale Prokurator Okręgowy w Toruniu zarzuca istotne naruszenie prawa, tj. przepisów art. 40 ust 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, polegające na:

- nieogłoszeniu tej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego,
- wskazanie w zaskarżonej uchwale w przepisie § 3, iż wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, podczas gdy uchwała jako akt prawa miejscowego powinna wejść w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym.

Skarga powinna zostać oddalona z następujących przyczyn:

1 / zaskarżona uchwała została podjęta na rok 2017 i z dniem 1 stycznia 2018 r. przestała obowiązywać;

2 / zaskarżona uchwała została wykonana w całości, cel ustawowy, o którym mowa w przepisie art. 11 i art. 11 a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt został osiągnięty.

Organ wykonał w całości wskazania ustawy art. 11 a ustawy o ochronie zwierząt, a dzięki podjętej uchwale:

- zapewniono bezdomnym **zwierzętom** miejsca w schronisku dla **zwierząt**;
- zapewniono opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie;
- zapewniono odławianie bezdomnych **zwierząt**;
- zapewniono obowiązkową sterylizację albo kastrację **zwierząt** w schroniskach dla **zwierząt**;
- zapewniono poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych **zwierząt**;
- zapewniono usypianie ślepych miotów;
- wskazano gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla **zwierząt** gospodarskich;
- zapewniono całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem **zwierząt**.

3 / zaskarżona uchwała zgodnie z przepisem art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym nie powinna stanowić prawa miejscowego, gdyż stanowi jedynie program gospodarczy i programowy.

Uchwała Nr XXVII/149/2017 Rady Miasta Wąbrzeźno z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasto Wąbrzeźno w 2017 roku nie powinna stanowić prawa miejscowego.

Nie jest trafione powoływanie się przez skarżącego Prokuratora Okręgowego w Toruniu na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7.03.2017 r. sygn. akt. II OSK 195/17 .

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt. II OSK 195/17 dotyczył uchwały nr XX/262/16 Rady Miasta Knurów z dnia 20 kwietnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Programu Opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Knurów. Uchwała ta została przyjęta jako program gospodarczy, wchodziła w życie z dniem podjęcia a nie jako prawo miejscowe po 14 dniach od daty ogłoszenia w dzienniku urzędowym. **NSA oddalił skargę Wojewody Śląskiego na powyższą uchwałę oraz zasądził na rzecz Miasta Knurów koszty postępowania kasacyjnego.** Tym samym NSA rację przyznał Gminie i w żadnym miejscu NSA nie orzekł, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

Wręcz przeciwnie, NSA stwierdził, że „Zaskarżona uchwała stanowi specyficzne źródło prawa administracyjnego należące do tzw. administracyjnego prawa programowego. W nauce prawa wskazuje się, że w takich przypadkach ograniczona jest możliwość nadzoru administracji rządowej nad tego typu aktami”.

Z kolei w wyroku z dnia 12.10.2016 r., sygn. akt. II OSK 3245/14 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że uchwała rady gminy podjęta na podstawie przepisu art. 11 a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt **jest aktem prawa miejscowego.**

Jak widać z powyższego nawet orzecznictwo samego Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest spójne w tym zakresie.

Sprawa charakteru prawnego uchwał rady gminy podejmowanych na podstawie przepisu art. 11 a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt nie jest traktowana również jednolicie w literaturze przedmiotu np.: *„Z treści art. 11a ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt trudno by wyprowadzić choćby jedną normę charakteryzującą prawo miejscowe (generalną i abstrakcyjną). Pomimo niewątpliwie istniejącego podobieństwa programu do źródeł powszechnie obowiązującego prawa **uchwała w tej sprawie nie spełnia cech właściwych prawu miejscowemu**”* (K. Właźlak, PPP 2015/4/34-46, Lex) oraz *„Uchwała podjęta na mocy przepisu art. 11a [ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt], który w aktualnym jej brzmieniu niejako "wchłonął" zadanie wylapywania bezdomnych zwierząt oraz rozstrzygania o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami, [...] **stanowi akt prawa miejscowego**”* (J. Bobrowicz, Admin. 2012/4/23-45, Lex).

Zdaniem organu, zaskarżona uchwała Nr XXVII/149/2017 Rady Miasta Wąbrzeźno z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasto Wąbrzeźno w 2017 roku nie jest aktem prawa miejscowego.

Jak wskazuje przepis § 3 ust. 2 uchwały, realizatorami Programu są: Straż Miejska w Wąbrzeźnie, Lekarz Weterynarii oraz Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Urzędu Miasta Wąbrzeźno. Tak więc zaskarżona uchwała choćby z tego względu nie ma charakteru aktu normatywnego powszechnego, abstrakcyjnego.

Nie ma więc racji skarżący Prokurator Okręgowy w Toruniu, twierdząc, że „*biorąc pod uwagę materię programu, skierowanego do nieokreślonego kręgu odbiorców realizujących zadania w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt oraz powszechność obowiązywania uznać należy, że taka uchwała stanowi akt prawa miejscowego*”.

Skoro wyżej zacytowana teza sprzeczna jest z przepisem § 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały, to budowanie na niej uzasadnienia skargi nie jest zasadne.

Teza taka byłaby uzasadniona, gdyby podmiotem programu (nieokreślonym kręgiem odbiorców), tj. troski i opieki byli mieszkańcy Wąbrzeźna a nie zwierzęta.

„Akty prawa miejscowego charakteryzują się tym, że "mogą regulować postępowania wszystkich kategorii adresatów: wszystkich obywateli, organów państwowych, wszelkich instytucji i organizacji publicznych i prywatnych. Powszechność obowiązywania ma więc charakter podmiotowy, bez względu na jego zakres przestrzenny (obszar całego państwa czy też obszar działania organów stanowiących prawo miejscowe)". Przepisy powszechnie obowiązujące mają moc obowiązującą w stosunku do określonych ogólnie kategorii podmiotów bez względu na więź prawną i organizacyjną łączącą je z normodawcą. Akty prawa miejscowego są zatem prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatem aktów prawa miejscowego mogą być podmioty przebywające na terenie działania danego organu jednostki samorządu terytorialnego. Mogą to być również osoby niebędące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego, np. korzystające ze środków transportu, turyści itp. „ (B. Dolnicki, ustawa o samorządzie gminnym, komentarz, Lex 2016).

W tym stanie rzeczy skarga Prokuratora Okręgowego w Toruniu powinna zostać oddalona.

Leszek Kawski

Burmistrz Wąbrzeźna

Załącznik:

- akta sprawy