

UCHWAŁA NR XLIII/252/18
RADY MIEJSKIEJ JABŁONOWA POMORSKIEGO

z dnia 22 marca 2018 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargi Prokuratora Okręgowego w Toruniu na uchwałę Rady Miejskiej Jabłonowa Pomorskiego 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) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369) uchwała się, co następuje:

§ 1. 1. Postanawia się przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargę Prokuratora Okręgowego w Toruniu z dnia 22 lutego 2018 r. (doręczoną w dniu 28 lutego 2018 r.) znak PO IV Pa 43.2018 na uchwałę nr XXX/172/17 Rady Miejskiej Jabłonowa Pomorskiego z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na rok 2017 wraz z odpowiedzią na skargę.

2. Treść odpowiedzi na skargę, o której mowa w ust. 1, stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Jabłonowo Pomorskie, zobowiązując go do przekazania skargi wraz z niniejszą uchwałą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Miasta i Gminy Jabłonowo Pomorskie.

Przewodniczący Rady
Miejskiej

Krzysztof Kamiński

Załącznik do uchwały Nr XLIII/252/18
Rady Miejskiej Jabłonowa Pomorskiego
z dnia 22 marca 2018 r.

Do: **Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Bydgoszczy**
ul. Jana Kazimierza 5
85-035 Bydgoszcz

Skarżący : **Prokurator Okręgowy
w Toruniu**
ul. Grudziądzka 45
87-100 Toruń

Organ administracji: **Rada Miejska
Jabłonowa Pomorskiego**
ul. Główna 28
87-330 Jabłonowo Pomorskie

Sygn. akt. PO IV Pa 43.2018

**ODPOWIEDŹ ORGANU ADMINISTRACJI NA SKARGĘ
Prokuratora Okręgowego w Toruniu z dnia 22 lutego 2018 r.
w sprawie sygn. akt. PO IV Pa 43.2018**

Rada Miejska Jabłonowa Pomorskiego działając na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 poz.1369), przesyła w załączeniu skargę Prokuratora Okręgowego w Toruniu z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie sygn. akt. PO IV Pa 43.2018 na uchwałę Rady Miejskiej Jabłonowa Pomorskiego z dnia 30 marca 2017 r. Nr XXX/172/17 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na rok 2017, doręczoną w dniu 28 lutego 2018 r., wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy.

Składając odpowiedź na skargę uwzględniono ją w całości, jednocześnie Organ administracji wnosi o:

1. umorzenie postępowania;
2. wzajemne zniesienie między stronami kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Rada Miejska Jabłonowa Pomorskiego jako organ stanowiący gminy zobowiązana została na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2017 poz. 1840) do uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt na rok 2017. Przedmiotowa ustawa nie określa czy program ten jest aktem prawa miejscowego. Projekt uchwały w sprawie przyjęcia programu został poddany zaopiniowaniu przez Powiatowego Lekarza Weterynarii, Towarzystwo ochrony Praw Zwierząt w Brodnicy oraz dzierżawców obwodów łowieckich działających na terenie gminy. Projekt uchwały został zaopiniowany pozytywnie, bez żadnych uwag.

Dowód : 1.Opinia Powiatowego Lekarza Weterynarii w Brodnicy z dnia 07 lutego 2017 r. o sygn. PIW.910.5.2017,

2. Opinia Towarzystwa Ochrony Praw Zwierząt w Brodnicy z dnia 03.02.2017 r.,

3.Opinia Koła Łowieckiego "Jedność" w Wąbrzeźnie z dnia 16.02.2017 r.,

4. Opinia Koła Łowieckiego "Rogacz" w Brodnicy z dnia 15 lutego 2017 r. o sygn. 18/2017.

Wobec powyższego Rada Miejska Jabłonowa Pomorskiego uchwałą nr XXX/172/17 z dnia 30 marca 2017 r. uchwaliła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na rok 2017. Program ten zgodnie z zapisami ustawy o ochronie zwierząt obejmuje: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, opiekę nad kotami wolno żyjącymi w tym ich dokarmianie, odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkową sterylizację lub kastrację 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 oraz zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przewidzianych na jego realizację. Niniejsza uchwała weszła w życie z dniem podjęcia.

Dowód: Uchwała nr XXX/172/17 Rady Miejskiej Jabłonowa Pomorskiego z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na rok 2017.

Rada Miejska Jabłonowa Pomorskiego jako organ stanowiący gminy zobowiązana została na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy z dnia z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2017 r. poz. 1840) do określenia corocznie, w drodze uchwały, do dnia 31 marca programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Uchwalając a wcześniej procedując przedmiotową uchwałą w pierwszej kolejności uznała, że zgodnie z definicją językową słowa „program” ustala sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia celu jakim jest należyte wypełnienie obowiązków nałożonych przez ustawodawcę w ramach ustawy o ochronie zwierząt. W trakcie przygotowywania projektu stosownej uchwały podpierając się między innymi wyrokiem WSA w Bydgoszczy (wyrok z dnia 19 listopada 2013 r., II SA/Bd 887/13) oraz WSA w Gorzowie Wielkopolskim (wyrok z dnia 11 lipca 2012 r., II SA/Go 487/12) który stwierdził, że „zaskarżony akt zawiera regulacje odnoszące się do gminy. Określa jej zadania i sposób ich realizacji. Nie zawiera norm abstrakcyjnych, generalnych, adresowanych do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną organów gminy. Podzielić należy pogląd wyrażony przez Wojewodę, że jest to akt kierownictwa wewnętrznego, konkretyzujący sposoby działania gminy zmierzający do osiągnięcia celów ustawowych." uznano iż, jest to akt skierowany do organów gminy oraz podporządkowanych im jednostek jako pewnego rodzaju akt kierownictwa wewnętrznego. Rozważano celowość uchwalenia ww. uchwały jako aktu prawa miejscowego

jednak wobec obowiązującej (dominującej) w tym czasie linii orzeczniczej sądów administracyjnych, reprezentowanej między innymi w ww. orzeczeniach jak również wyroku WSA we Wrocławiu (wyrok z dnia 6 grudnia 2012 r., IISA/Wr 686/12) który w uzasadnieniu stwierdził: ” W ocenie sądu, zaskarżona uchwała podjęta przez Radę Miejską na podstawie art. 11a ust.1 u.s.g. nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 u.s.g., albowiem nie zawiera norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz – jak słusznie podkreślił w skardze nadzoru – ma charakter zadaniowy. Program przede wszystkim konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią zatem plany, prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy” oraz stanowisku WSA w Lublinie (wyrok z dnia 7 sierpnia 2012 r. III SA/Lu 463/12), kontynuowanie prac na tym kierunku uznano za niezasadne.

Prokurator Okręgowy w Toruniu zaskarżył w całości uchwałę Nr XXX/172/17 Rady Miejskiej Jabłonowo Pomorskiego z dnia 30 marca 2017 roku, wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości w związku z podjęciem jej z istotnym naruszeniem prawa. Skarżący zarzuca przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa w postaci przepisów art. 40 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) w zw. z art. 13 pkt. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 z późn. zm.) oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 nr 78 poz.483) poprzez nieogłoszenie uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wskazanie w przepisie § 13 uchwały, iż ona w życie z dniem podjęcia, podczas gdy uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego i winna zostać ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Przedstawione przez Prokuratora Okręgowego argumenty przemawiające za uznaniem programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jako aktu prawa miejscowego opierają się głównie na orzeczeniach sądów administracyjnych wydanych w okresie od 2016 r. w szczególności wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego np. (wyrok z dnia 12 października 2016 r., II OSK3245/14), w którego uzasadnieniu NSA stwierdził: „ Mając na względzie przedmiot zaskarżonej uchwały, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że uchwała rady gminy - program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem prawa miejscowego. Trzeba jednak mieć na uwadze, 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 przede wszystkim konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią zatem plany, prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Do istotnych cech programu trzeba jednak zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno-konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym.

To, że Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt uchwalany przez radę gminy zawiera postanowienia jednostkowe i konkretne, nie pozbawia

takiego aktu mocy prawnej powszechnie obowiązującego prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowało się stanowisko, że wystarczy, aby chociaż jedna norma uchwały miała charakter generalno-abstrakcyjny, by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego.

Z wyraźnie wyartykułowanej woli ustawodawcy program ma regulacyjny charakter. 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. W określonym przedmiotowo zakresie rozstrzyga erga omnes o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową. Konkretyzuje natomiast sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt.”. Prezentowane stanowisko jest konsekwentnie podtrzymywane w orzecznictwie NSA (wyrok z dnia 7 marca 2017 r., II OSK 195/17) jak również Wojewódzkich Sądach Administracyjnych (WSA w Bydgoszczy - wyrok z dnia 22 lutego 2017 r., II SA/Bd 1254/16, - wyrok z dnia 22 marca 2017 r., II SA/Bd 1255/16). które to w sposób jednoznaczny zalicza przedmiotowy program do aktów prawa miejscowego.

Po zapoznaniu się z uzasadnieniem skargi oraz prezentowaną powyżej linią orzecniczą sądów administracyjnych, uwzględniając powyższe, wnoszę jak na wstępie.

Załączniki ;

- 1) Skarga Prokuratora Okręgowego w Toruniu z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie sygn. akt. PO IV Pa 43.2018
- 2) Uchwała nr XXX/172/17 Rady Miejskiej Jabłonowa Pomorskiego z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na rok 2017
- 3) Opinia Powiatowego Lekarza Weterynarii w Brodnicy z dnia 07 lutego 2017 r. o sygn. PIW.910.5.2017,
- 4) Opinia Towarzystwa Ochrony Praw Zwierząt w Brodnicy z dnia 03.02.2017 r.,
- 5) Opinia Koła Łowieckiego "Jedność" w Wąbrzeźnie z dnia 16.02.2017 r.,
- 6) Opinia Koła Łowieckiego "Rogacz" w Brodnicy z dnia 15 lutego 2017 r. o sygn. 18/2017.
- 7) Odpis odpowiedzi na skargę z załącznikami.

UZASADNIENIE

Dnia 28 lutego 2018 do biura Rady Miejskiej Jabłonowa Pomorskiego wpłynęła skarga od Prokuratora Okręgowego w Toruniu na uchwałę nr XXX/172/17 Rady Miejskiej Jabłonowa Pomorskiego z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na rok 2017.

Zgodnie z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi.

Organ, którego skarga dotyczy, zobowiązany jest do przekazania skargi sądowi administracyjnemu wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia.

Z uwagi na powyższe podjęcie niniejszej uchwały jest niezbędne celem wypełnienia obowiązków nałożonych na organ gminy w/w ustawą.