

**UCHWAŁA NR XXXVI/227/18
RADY GMINY BRODNICA**

z dnia 12 marca 2018 r.

**w sprawie wniesienia odpowiedzi na skargę Prokuratora Okręgowego w Toruniu do
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego**

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, poz. 2232, z 2018 r. poz. 130) 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. 1396, poz. 1136, poz. 1370, poz. 2451) uchwała się, co następuje:

§ 1. 1. Postanawia się wnieść odpowiedź na skargę Prokuratora Okręgowego w Toruniu z dnia 09 lutego 2018 r. znak PO IV Pa 20.2018 do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy dotyczącą stwierdzenia nieważności uchwały w całości Nr XXV/154/17 Rady Gminy Brodnica z dnia 22 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na rok 2017.

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

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Brodnica, 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 Gminy Brodnica.

Wiceprzewodniczący Rady Gminy


Wiesław Szydło

Załącznik do uchwały Nr XXXVI/227/18
Rady Gminy Brodnica
z dnia 12 marca 2018 r.

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

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

Strona przeciwna: Rada Gminy Brodnica
ul. Mazurska 13
87-300 Brodnica

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017, poz. 1369 z późn. zm.), w imieniu Rady Gminy Brodnica, przekazuję skargę Prokuratora Okręgowego w Toruniu z dnia 09 lutego 2018 r. na uchwałę Rady Gminy Brodnica Nr XXV/154/17 z dnia 22 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na rok 2017 r. wnosząc o oddalenie skargi.

Uzasadnienie

Prokurator Okręgowy w Toruniu zaskarżył uchwałę Rady Gminy Brodnica z dnia 22 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na rok 2017 r. i wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości z powodu istotnego naruszenia prawa w postaci przepisów art. 40 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8

marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. poprzez nieogłoszenie uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wskazanie w przepisie § 3 uchwały, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, podczas gdy uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego.

Rada Gminy Brodnica uchwalając program opieki nad zwierzętami i nie kierując go do publikacji, a więc tym samym nie uznając, że jest aktem oprawa miejscowego kierowała się dominującą linią orzecniczą, biorąc także pod uwagę także orzeczenia WSA w Bydgoszczy. Należy zauważyć, że orzeczenia WSA w Bydgoszczy, na które powołuje się Prokurator Okręgowy w Toruniu, są z roku 2017 r., publikowane już po uchwaleniu przez rady gmin programów. Poprzednie orzeczenia WSA w Bydgoszczy pochodzą z 2013 r. i uznawały, iż program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie jest aktem prawa miejscowego i zaliczany jest do aktów planowania, będących aktem prawa wewnętrznego (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 listopada 2013 r. II SA/Bd 887/13). Artykuł 11 a ustawy o ochronie zwierząt nie zmienił się na tyle, żeby mieć wpływ na zaliczenie uchwały - programu opieki nad zwierzętami, do aktów prawa miejscowego. Zmianie uległo jedynie stanowisko Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy. Jaką pewność mają gminy, kierując się orzecznictwem sądów administracyjnych, że stanowisko to jest prawidłowe i prokurator nie uchyli wszystkich uchwał rad gmin, bo wszystkie rady gminy w województwie kujawsko-pomorskim w ostatnim czasie kilku lat, nie publikowały programów opieki nad zwierzętami.

Można przytoczyć wiele wyroków sądów administracyjnych prezentujących stanowisko, że program opieki nad zwierzętami nie ma cech właściwych dla aktu prawa miejscowego. WSA w Gorzowie Wielkopolskim (II SA/Go 487/12 z dnia 11 lipca 2012 r.) 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”

W wyroku Sąd Administracyjny we Wrocławiu z dnia 11 grudnia 2012 r. (II SA/Wr 570/12) stwierdził:

„... w ocenie Sądu, zaskarżona uchwała podjęta przez Radę Miejską w ... nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym,

albowiem nie zawiera norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz ma charakter programowy i zadaniowy. Zgodnie z językową definicją słowa "program", jest to plan zamierzonych czynności, przedsięwzięć itp., czy też założenia, postulaty i cele jakiejś działalności (zob. Słownik języka polskiego PWN, sjp.pwn.pl). W tym znaczeniu w rozpatrywanej sprawie program przede wszystkim powinien konkretyzować sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zwierząt. Powyższe przemawia za tym, że uchwalony program (w formie załącznika do uchwały) nie jest więc aktem prawa miejscowego. Dalej należy zwrócić uwagę, że analiza przepisów zaskarżonej uchwały, jak i samego programu, prowadzi do wniosku, że z żadnego z przepisów nie można by było wyprowadzić norm prawnych o charakterze ogólnym (abstrakcyjnych i generalnych) stanowiących prawo miejscowe. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wskazanie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych, okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Zdaniem Sądu rozpatrującego niniejszą sprawę z żadnego z przepisów zaskarżonego aktu nie mógłby podmiot zewnętrzny wobec organów Gminy ... wyprowadzić normy, która by go wiązała, nakładała na niego jakiś obowiązek, albo dawałaby mu uprawnienie. Tylko bowiem w takim wypadku można by było mówić o akcie prawa miejscowego. Z tego względu w oparciu o powyższe rozważania można przyjąć, iż uchwalony program stanowi akt kierownictwa wewnętrznego, tym bardziej, że sama ustawa o ochronie zwierząt wymienionego programu do źródeł prawa (aktów prawa miejscowego) nie zalicza. „

Podobnie wypowiedział się WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 6 grudnia 2012 r. II SA/Wr 686/12 „W ocenie Sądu, zaskarżona uchwała podjęta przez Radę Miejską w ...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 organ 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.”

Podobne stanowisko zajął WSA w Lublinie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2012 r. III SA/Lu 463/12


W ocenie sądu, uchwała podjęta przez radę gminy na podstawie art. 11a ustawy o ochronie

zwierząt i wypełniająca ustawowe upoważnienie, nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 ust. 1 u.s.g., albowiem o zakwalifikowaniu aktu jednostki samorządu terytorialnego jako aktu prawa miejscowego decyduje objęcie nim spraw publicznych o znaczeniu lokalnym oraz zawarcie norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1865/11, Lex nr 1120628, z dnia 17 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 1172/10).

Zauważyć należy, że charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych, okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Powszechne obowiązywanie oznacza prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych i organizacji społecznych. W rezultacie cechą odróżniającą akt normatywny generalny od aktu indywidualnego jest to, że akt administracyjny indywidualny reguluje prawne stosunki między organem, a daną jednostką (adresatem aktu) w indywidualnym przypadku, zaś akt normatywny generalny ustala normę prawną mającą regulować pewnej kategorii stosunek społeczny, mogący powstać między organem, a każdą nieznaną z góry jednostką.

Wskazuje się jednocześnie, że konkretny akt normatywny nie musi być zaadresowany do wszystkich rodzajów adresatów, do wszystkich osób zamieszkałych lub przebywających na określonym terytorium. Kwalifikacja danego aktu prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Ponadto podkreśla się również, że akty prawne stanowiące na szczeblu lokalnym, jako akty normatywne powszechnie obowiązujące, nie mogą odnosić się do konkretnej, jednostkowej, niepowtarzalnej sytuacji.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01 (Lex nr 81765) przyjął, że: "Kwalifikacja danego aktu prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako prawa miejscowego." Stanowisko co do reguł kwalifikowania uchwał organów jednostek samorządu do aktów prawa miejscowego zostało ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. m. in. wyroki: NSA z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08, Lex nr 533194; NSA z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1046/07,

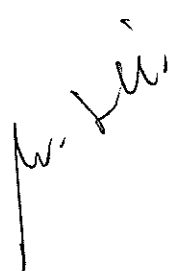


Lex nr 384291; WSA w Lublinie z dnia 9 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Lu 965/06, Lex nr 475567).

Zaskarżona uchwała Rady Gminy Brodnica wyżej określonych cech nie posiada. Nie rozstrzyga bezpośrednio o obowiązkach podmiotów, tworzących wspólnotę samorządową, nie jest skierowana do mieszkańców gminy, lecz jest aktem prawnym konkretyzującym zadania i sposoby ich realizacji przez gminę, zmierzającym do osiągnięcia celów ustawowych. Nowelizacja ustawy o ochronie zwierząt, wprowadzona z dniem 1 stycznia 2012 r. służyć miała zwiększeniu odpowiedzialności gminy za realizację zadań własnych gminy w zakresie zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania tak, aby przeciwdziałać zarówno uchylaniu się tych jednostek od odpowiedzialności, jak również zapobiegać zjawiskom patologicznym.

Uchwała określająca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów, nie zawiera natomiast norm abstrakcyjnych, generalnych, adresowanych do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną organów gminy.

Gmina Brodnica dzieląc pogląd sądów administracyjnych, który był poglądem dominującym do niedawna, i kierując się wyrokami, które programów nie zaliczały do aktów prawa miejscowego podjęła zaskarżoną uchwałę.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'W. K.', is located in the bottom right corner of the page.