

Załącznik do Uchwały Nr XIX/172/16

Rady Gminy Sicienکو

z dnia 26 października 2016 r.

Sicienکو, dnia 26 października 2016r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Bydgoszczy

ul. Jana Kazimierza 5

85 - 035 Bydgoszcz

Skarżący:

Prokurator Rejonowy w Nakle nad Notecią

ul. Sądowa 1-3

89 – 100 Nakło nad Notecią

Organ :

Rada Gminy Sicienکو

ul. Mrotecka 9

86 – 014 Sicienکو

Odpowiedź organu

na skargę Prokuratora Rejonowego w Nakle nad Notecią

na uchwałę nr XIII/110/2016 Rady Gminy Sicienکو z dnia 24 lutego 2016r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sicienکو

W odpowiedzi na skargę Prokuratora Rejonowego w Nakle nad Notecią na uchwałę Nr XIII/110/2016 Rady Gminy w Sicienکو z dnia 25 lutego 2016r. Rada Gminy Sicienکو wnosí o:

- oddalenie skargi w całości.

Uzasadnienie

W dniu 06 października 2016r. do Rady Gminy Sicienکو wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Nakle nad Notecią z dnia 3 października 2016r. na uchwałę Nr XIII/110/2016 Rady Gminy w Sicienکو z dnia 25 lutego 2016r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności na terenie Gminy Sicienکو. Prokurator zarzucił w/w uchwale istotne naruszenie prawa, a mianowicie art.40 ust.1 i art.42 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r. poz. 446 z póź. zm.) oraz art.4 i art.13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2016r. poz. 296 z póź. zm.) poprzez zaniechanie opublikowania jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko – Pomorskiego i w związku z tym wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Z powyższymi zarzutami Prokuratora nie można się zgodzić. Wbrew jego twierdzeniom zawartym w skardze - co do ugruntowanego poglądu zajmowanego w sądownictwie administracyjnym, że przedmiotowe uchwały stanowią akty prawa miejscowego - w orzecznictwie sądów administracyjnych istnieją rozbieżności co do charakteru prawnego uchwał w sprawie programu opieki nad zwierzętami. Istnieją orzeczenia sądów, które uznają przedmiotową uchwałę za akt prawa miejscowego, lecz również istnieją orzeczenia sądów zawierające odmienne stanowiska tj. że przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego. W ocenie Rady Gminy Sicienکو uchwała w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie stanowi aktu prawa miejscowego. Należy mieć bowiem na uwadze, że akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze organów, które je ustanowiły. Powszechnie obowiązuje zaś akt, z którego wynika norma mająca walor abstrakcyjny, czyli adresowana do podmiotów określonych rodzajowo, kształtując ich sytuację prawną. Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech a nie przez określenie

nazwy. Zamieszczone w przedmiotowej uchwale unormowania, zdaniem Rady Gminy, nie posiadają charakteru abstrakcyjno – generalnego, a więc skierowanego do wszystkich mieszkańców Gminy Sicienko lub wszystkich osób przebywających na terenie gminy jako potencjalnych adresatów tych norm. Nie stanowią one zatem aktów prawa miejscowego. Adresatami programu nie są mieszkańcy gminy a urzędnicy i instytucje. Akt prawa miejscowego musi zaś zawierać uregulowania stanowiące źródło określonego sposobu zachowania, a więc formułować zakazy, nakazy lub uprawnienia. Tego zaś przedmiotowa uchwała nie czyni. Program zapobiegania bezdomności zwierząt ze swej istoty ma jedynie charakter prognozy, planu, nie kreuje natomiast obowiązków oraz praw obywateli. Ponadto program jest uchwalany corocznie, zatem jego postanowienia ulegają dezaktualizacji z upływem jednego roku. Artykuł 11a ust.1 ustawy o ochronie zwierząt, zawierający kompetencje rady gminy do podjęcia uchwały w sprawie programu, nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej do wydania przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze gminy. Programu tego nie można zatem zakwalifikować jako aktu prawa miejscowego podlegającego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W tym publikatorze ogłaszane są wprawdzie uchwały nie będące aktami prawa miejscowego, ale tylko wtedy, gdy wymóg publikacji wynika z przepisów szczególnych. Z takim zaś wymogiem nie mamy do czynienia w niniejszym przypadku (Właźlak Katarzyna. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Komentarz. LEX 2012t.). Nie można zatem mówić o naruszeniu art. 4 i art.13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2016r. poz. 296 z póź. zm.). Zaskarżona uchwała nie narusza również art.40 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r. poz. 446 z póź. zm.). Nie stanowi bowiem przepisów powszechnie obowiązujących w rozumieniu tegoż artykułu. W obowiązującym stanie prawnym nie istnieje żaden inny przepis o charakterze szczególnym, który wskazywałby na obowiązek ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym programu opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W sprawie charakteru prawnego uchwał dotyczących programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyrokach z dnia 19 listopada 2013r. sygn. akt : II SA/Bd 887/13; z dnia 15 października 2014r. II SA/Bd 736/14; z dnia 01 września 2015r. II SA/Bd 729/15 (w centralnej bazie orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego). W powyższych wyrokach WSA w Bydgoszczy stanął na stanowisku, że przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego. Swoje stanowisko sąd uzasadnił tym, iż: *„zgodnie z przepisem art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Powszechnie wskazuje się, że akty prawa miejscowego charakteryzują następujące cechy:*

- 1) *oznaczenie adresata norm prawnych zawartych w takich aktach, pozostającego poza strukturą administracji.*

Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego lub tylko przebywające na terenie jej działania;

- 2) *terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego.*

Obowiązują one tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z reguły ich zasięg pokrywa się z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego, ale mogą być jednak także stanowione dla mniejszych terenów;

- 3) *normatywny charakter.*

Zawierają wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia;

- 4) *generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach.*

Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie ich z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą być powtarzalne, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie, (por. wyrok WSA w Krakowie z 21.02.2011 r., II SA/Kr 1453/10). Jak zasadnie wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z 11.12.2012 r., II SA/Wr 570/12, 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.

Uchwała określająca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt co do zasady nie decyduje o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, będąc jedynie planem, czy też zbiorem zadań, jakie gmina jest obowiązana podjąć celem wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Analizując postanowienia podjętej przez gminę uchwały Sąd uznał, że nie zawiera ona norm pozwalających uznać ją za akt prawa miejscowego. Nie nakłada ona obowiązków ani nie przyznaje uprawnień podmiotom niezależnym od organów gminy.

Pogląd, że uchwała określająca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie jest aktem prawa miejscowego jest ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych. Uchwała taka zaliczana jest do aktów planowania, będących aktem prawa wewnętrznego. Nie tylko nie zawiera ona norm o charakterze abstrakcyjno-generalnym i nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, ale i nie jest adresowana do mieszkańców gminy. Charakter takiej uchwały wskazuje, że jest ona adresowana do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów, wskazując zadania i sposoby realizacji zadań wskazanych w uchwale w celu wypełnienia obowiązków wynikających z przepisów ustawy o ochronie zwierząt. Z tego też względu taka uchwała nie podlega publikacji w dzienniku urzędowym (wyroki WSA we Wrocławiu z 26.06.2014 r., II SA/Wr 410/14 oraz z 11.12.2012 r., II SA/Wr 570/12, wyrok WSA w Bydgoszczy z 19.11.2013 r., II SA/Bd 887/13, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11.07.2012 r., II S.A./Go 487/12 dostępne na ww.cboisa.nsa.gov.pl).

Rada Gminy Sicienko w pełni popiera stanowisko przedstawione w wyżej wskazanych wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy i w związku z powyższym wnosi o oddalenie w całości skargi wniesionej przez Prokuratora na uchwałę Nr XIII/110/2016 Rady Gminy Sicienko z dnia 25 lutego 2016r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności na terenie Gminy Sicienko.

Odnosząc się do dwóch pozostałych zarzutów Prokuratora zawartych w uzasadnieniu skargi tj.

- 1) pierwszy zarzut, iż w uchwale, która jest aktem prawa miejscowego nie należy zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść art.11a ust. 2,3,5 ustawy o ochronie zwierząt tj. dotyczących zamieszczenia w programie w §1 ust.1 Celów Programu i w §1 ust.2 Zadań priorytetowych programu, gdyż wynikają one bezpośrednio z ustawy o ochronie zwierząt;
- 2) drugi zarzut, iż Rada Gminy ustaliła podmioty realizujące program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Zgodnie zaś z art.30 ust.1 u.s.g. wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności określenie sposobu wykonania uchwał (art.30 ust.2 pkt 2 ustawy). Wprawdzie realizacja zadań, o których mowa w art.11 ust.2 pkt 3-6 ustawy o ochronie zwierząt, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (art.11 ust.4), jednakże w przepisie tym nie wskazano już pracowników Urzędu Gminy, lekarza weterynarii czy też organizacji pozarządowych, których celem statutowym jest ochrona zwierząt. Z tego też względu Rada wkroczyła w sferę uprawnień Wójta. Ponadto Rada nie może w drodze przepisów miejscowych nakładać obowiązków na podmiot taki jak Policja, gdyż zakres zadań i kompetencji Policji może być uregulowany wyłącznie przepisami ustawy,

Rada Gminy podnosi, co następuje:

Skoro uchwała dotycząca programu opieki nad zwierzętami nie jest aktem prawa miejscowego przeto nie można mówić o naruszeniu przepisów dotyczących nie zamieszczania w uchwałach będących takimi aktami zapisów wynikających bezpośrednio z ustawy ani też o nakładaniu dodatkowych zadań na Policję, czy też wskazywania innych podmiotów biorących udział w programie. Ponadto należy mieć na uwadze, że program będąc jedynie planem, czy też zbiorem zadań jakie gmina jest obowiązana podjąć celem wypełnienia obowiązku wynikającego z art.11 ust.1 ustawy o ochronie zwierząt jest skierowany przede wszystkim do organów gminy oraz podporządkowanych jej podmiotów, a więc urzędnicy, organy gminy, jak i pozostałe podmioty podporządkowane gminie winny być świadome celu programu, zadań priorytetowych gminy w przedmiotowym zakresie, jak również znać podmioty, które mogą brać udział w

realizacji programu. Stanowisko to potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 11 maja 2016r. (sygn. akt : II SA/Rz 1344/15, LEX nr 2068580), w którym to sąd orzekł iż „przyjmując program opieki nad bezdomnymi zwierzętami, radnipowinni określić w nim konkretne schronisko dla zwierząt, z podaniem jego nazwy i adresu, a także skonkretyzować pozostałe podmioty wykonujące zadania na podstawie uchwały poprzez wskazanie gospodarstwa rolnego i lekarza weterynarii”. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 18 marca 2016r. (syng. akt : II SA/Kr 148/16, LEX nr 2042681) stwierdzając, że „dla skutecznej realizacji zadań własnych gminy polegających na zapewnieniu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz ich wyłapywaniu właściwym jest określenie w sposób konkretny sposobu realizacji tych zadań. Dlatego też, uchwała podejmowana na podstawie art. 11a ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt, powinna zawierać elementy wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 1-8, jako obligatoryjne i możliwie skonkretyzowane. Ponadto, powinna wskazywać sposób postępowania w określonych sytuacjach, podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań, a także sposób i źródła finansowania tej opieki. W szczególności wskazanie konkretnego schroniska, celem zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, czyli urealnienia opieki (ust. 2 pkt 1) realizowanej przez konkretną gminę.”

Rada Gminy wskazuje także, że w drodze zaskarżonej uchwały nie nałożyła nowych obowiązków na Policję. Zgodnie bowiem z art.9v ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016r. poz. 250 z póź. zm.) wójt może wystąpić z wnioskiem do właściwego miejscowo komendanta Policji o pomoc, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych. Ponadto na wniosek wójta właściwy miejscowo komendant Policji jest obowiązany do zapewnienia kontrolującym pomocy Policji w toku wykonywania czynności kontrolnych. Wbrew twierdzeniom Prokuratora obowiązki Policji z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminach określa w/w ustawa. W przedmiotowej uchwale Rada Gminy wskazała Komisariat Policji w Koronowie jedynie jako podmiot uczestniczący w realizacji programu, do czego miała prawo w myśl wyżej wskazanych orzeczeń sądów administracyjnych. Nie można również zapominać, że jednym z podstawowych zadań Policji jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 1 ust.2 pkt 2 ustawy z dnia 06 kwietnia 1990r. o Policji – Dz.U. z 2015r. poz.355 z póź. zm.), zaś bezdomne zwierzę może stwarzać zagrożenie dla porządku publicznego i członków społeczności lokalnej.

Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego PWN „program” to inaczej: założenia, postulaty i cele jakiejś działalności lub też plan zamierzonych czynności, przedsięwzięć. Zatem opracowując program należy w nim wskazać cel, dla którego program jest tworzony, a także zadania, które w tym programie mają być zrealizowane. Tak też uczyniła Rada Gminy Sicienko przyjmując Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności na terenie Gminy Sicienko. Program zawiera wszystkie obligatoryjne elementy określone art.11a ust.2 ustawy o ochronie zwierząt. W ocenie Rady Gminy zawarcie w §1 ust.1 i ust.2 Programu jego celów i zadań priorytetowych nie stanowi przekroczenia przepisów ustawy o ochronie zwierząt. Zatem również dwa powyższe zarzuty Prokuratora należy uznać za bezpodstawne.

Podając powyższe Rada Gminy wnosi tak jak na wstępie.

Załącznik :

1) odpis odpowiedzi na skargę

Przewodniczący
Rady Gminy Sicienko

Marek Nadolny