

**UCHWAŁA NR XXII/214/17  
RADY GMINY DRAGACZ**

z dnia 16 listopada 2017 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargi Prokuratora Rejonowego w Świeciu wraz z odpowiedzią na skargę**

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

§ 1. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargę z dnia 11 października 2017 r. Prokuratora Rejonowego w Świeciu o Sygnaturze akt PR Pa 14.2017 dotyczącą naruszenia prawa przez Radę Gminy Dragacz w uchwale Nr XVIII/187/17 z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dragacz w 2017 roku (data wpływu 17.10.2017r.) wraz z odpowiedzią na skargę.

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

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Dragacz.

§ 4. Upoważnia się Wójta Gminy Dragacz do reprezentowania Rady Gminy Dragacz przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w tej sprawie oraz ustanowienia pełnomocników procesowych.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

**Ludwik Borolewski**

Załącznik do Uchwały Nr XXII/214/17  
Rady Gminy Dragacz  
z dnia 16 listopada 2017 r.

Dragacz, 16.11.2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy

ul. Jana Kazimierza 5  
85-035 Bydgoszcz

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Świeciu

ul. 10 lutego 9, 86-100 Świecie

Strona przeciwna: Rada Gminy Dragacz

Dragacz 7A, 86-134 Dragacz

#### Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2016.718 z późniejszymi zmianami, dalej p.p.s.a.) Rada Gminy Dragacz w Dragaczu przekazuje skargę Prokuratora Rejonowego w Świeciu z dnia 11 października 2017 r. (data wpływu do Urzędu Gminy 17 października 2017 r.), znak 1 PR Pa 14/2017, wnosząc o oddalenie przedmiotowej skargi w całości.

#### Uzasadnienie

Wniosek Prokuratora Rejonowego w Świeciu o stwierdzenie nieważności Uchwały Nr XVIII/187/17 Rady Gminy Dragacz z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Dragacz w 2017 r. jest bezzasadny. Skarżący zarzuca, uchwałą rażąco naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2016, 446 tekst jednolity z późniejszymi zmianami) oraz art. 4 i ust. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. 2016, 296 tj. z późniejszymi zmianami) poprzez zaniechanie opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko – Pomorskiego zaskarżonej uchwały.

Uchwały o zbliżonej treści są powszechnie przyjmowane w województwie kujawsko-pomorskim oraz w całej Polsce. Przykładowo można podać uchwałę XX/149/17 Rady Gminy Osie (powiat świecki) z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Osie w 2017 roku, czy uchwałę nr XXXIV/14/17 Rady Miasta Grudziądz z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w 2017 roku”.

Wyżej wymienione uchwały zawierają postanowienia analogiczne jak zaskarżona uchwała Rady Gminy Dragacz – Uchwały wchodziły w życie z dniem powzięcia. Zaniechano również publikowania wyżej wymienionych uchwał w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Wobec powyższego nie ma powodów, aby powyższa praktyka uchwałodawcza nie była stosowana w gminie Dragacz.

Prokurator nie przedstawił żadnego wyjaśnienia, z którego miałyby wynikać, że brak określonego elementu w uchwale powodować ma nieważność całej zaskarżonej uchwały oraz brak możliwości wykonywania programu przez Gminę. Dotychczasowy sposób realizacji zaskarżonej uchwały przez Gminę Dragacz jest zasadny i nie narusza art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. W ocenie Rady Gminy Dragacz, obowiązujące obecnie brzmienie art. 11a powołanej ustawy pozwala jedynie wprowadzić obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach czy usypianie ślepych miotów, ale do tego nie zobowiązuje. Wykładnia językowa powołanego przepisu pozwala bronić poglądu, że program uchwalony na jego podstawie musi zawierać jedynie rozstrzygnięcie w sprawie stosowania lub niestosowania omawianych metod, czyli nakazuje radzie gminy określić, czy metody będą, czy nie będą stosowane.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2013 r. sygn. akt II OSK 37/13 wskazano charakter zaskarżonej uchwały jako aktu prawa miejscowego powszechnie obowiązującego może być zatem dyskusyjny. Akty planowania mają zróżnicowany charakter prawny. Najczęściej, choć nie zawsze, akty

planowania mają charakter aktów prawa wewnętrznego. Niektóre akty planowania są ustawowo wprost określane jako akty prawa miejscowego, czasem taki charakter danego aktu należy wyprowadzić w drodze wykładni. Do istotnych cech aktów planowania należy zaliczyć to, że w ich treści obok postanowień o generalno-abstrakcyjnym charakterze znajdują się postanowienia o charakterze indywidualno-konkretnym. Okoliczność, że określony program (akt planowania) uchwalany przez radę gminy zawiera postanowienia jednostkowe i konkretne sama przez się nie pozbawia takiego aktu charakteru aktu prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, że wystarczy, aby choć jedno postanowienie uchwały miało charakter generalno-abstrakcyjny by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego."

W orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa pogląd, że uchwała rady gminy wydana na podstawie art. 11a ust 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt nie jest aktem prawa miejscowego i jako akt planowania zaliczany jest do aktów kierownictwa wewnętrznego (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lipca 2012r. sygn. akt II SA/Go 487/12, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 grudnia 2012r. sygn. akt II SA/Wr 570/12 oraz wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 4.12.2013r. sygn. akt II SA/Wr 649/13, WSA we Wrocławiu z dnia 24.04.2013r., sygn. akt II SA/Wr 137/13).

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zarówno z nazwy, jak i ze swej istoty jest aktem planowania. Pogląd ten wzmacnia dodatkowo fakt, iż rada gminy uchwała go tylko na okres jednego roku. Zważywszy na ów krótki okres obowiązywania planu winien on określać w sposób szczegółowy i bezpośredni metody realizacji ustawowo określonych celów, niewymagający podejmowania kolejnych działań mających na celu określenie sposobu realizacji tego celu oraz wielkość środków finansowych i precyzyjnie wskazywać cele na jakie mają być one wydatkowane. W konsekwencji akt ten ma również charakter wykonawczy do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt. Co więcej obok norm indywidualno-konkretnych wskazujących np. kto konkretnie (z oznaczenia nazwy i adresu – schroniska, gospodarstwa rolnego) wykonuje wskazane w nim zadania, program zawiera normy stanowiące podstawę prawną do wykonywania tych zadań np. obowiązek dokarmiania, odławiania zwierząt, ich sterylizację albo kastrację, czy też usypianie ślepych miotów. Najczęściej zresztą normy zawarte w tym programie adresowane są do podmiotów nie objętych strukturą organizacyjną gminy. Mogą być to oczywiście jednostki organizacyjne gminy, ale najczęściej są to podmioty pozostające poza strukturą organizacyjną gminy tj. schroniska lub gospodarstwa rolne prowadzone przez podmioty indywidualne – osoby fizyczne lub osoby prawne. Program ma także istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy w ten sposób mogą dowiedzieć się kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne, czy też jest podmiotem zobowiązanym do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych, a więc wykonuje zadania własne gminy wynikające z ustawy o ochronie zwierząt i uchwalonego na jej podstawie programu. Celem programu jest więc określenie w sposób konkretny sposobów działania gminy w celu należytego wypełnienia obowiązków wskazanych w ustawie.

Nadanie przez ustawodawcę w art. 11a ust 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt formy "programu" – uchwale mającej zapewnić realizowanie zadania własnego gminy bezpośrednio wskazuje skojarzenie z wewnętrznymi, kierunkowymi uchwałami organów stanowiących gminy, które stanowią przejaw intencji, polityki rady w tej kwestii. Taka kwalifikacja ustanowionego w ustawie nowelizującej upoważnienia, nie wymusza żadnych konkretnych działań gmin w tym zakresie.

Uwzględniając powyższe, wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

- 1) Skarga Prokuratora Rejonowego w Świeciu z dnia 11 października 2017 r.
- 2) Uchwała Rady Gminy Dragacz Nr XXII/214/17 z dnia 16 listopada 2017 r. w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargi Prokuratora Rejonowego w Świeciu wraz z odpowiedzią na skargę,
- 3) Uchwała Rady Gminy Dragacz Nr XVIII/187/17 z dnia 27 marca 2017 r.,
- 4) Odpis odpowiedzi na skargę z załącznikami.

Załączniki:

- odpis odpowiedzi,
- akta sprawy.

## UZASADNIENIE

W dniu 17 października 2017 r. wpłynęła do Rady Gminy Dragacz skarga Prokuratora Rejonowego w Świeciu o Sygnaturze akt PR Pa 14.2017 dotyczącą naruszenia prawa przez Radę Gminy Dragacz w uchwale Nr XVIII/187/17 z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzetami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dragacz w 2017 roku.

Według skarżącego wymieniona wyżej uchwała jest nieważna ponieważ jako akt prawa miejscowego nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego, a Rada Gminy podjęła uchwałę z zapisem, że "Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia". Powołując się na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie II OSK 3245/14 w wyroku z dnia 12 października 2016 roku, które między innymi mówi, że: "do istotnych cech programu oprócz postanowień indywidualno-konkretnych, należą również zapisy o charakterze generalno-abstrakcyjnym" skarżący uznaje, że przedmiotowa uchwała wskazuje na uznanie tej uchwały jako akt prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U z 2016 r. poz. 718 t.j.) organ którego działanie jest przedmiotem skargi, (w przedmiotowej sprawie organem tym jest Rada Gminy Dragacz) przekazuje skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia.

W związku z powyższym podjęcie niniejszej uchwały jest uzasadnione.

Przewodniczący Rady

**Ludwik Borolewski**