

**UCHWAŁA NR XXXVIII/391/2018  
RADY GMINY STAWIGUDA**

z dnia 28 czerwca 2018 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargi na Uchwałę nr XXIII/261/2017 Rady Gminy Stawiguda z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stawiguda w roku 2017**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.), w związku z art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U z 2017 r. poz. 1369 ze zm.), uchwała się, co następuje:

**§ 1.** Postanawia się przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargę na Uchwałę nr XXIII/261/2017 Rady Gminy Stawiguda z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stawiguda w roku 2017.

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

**§ 3.** Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Stawiguda.

**§ 4.** Upoważnia się Wójta Gminy Stawiguda do ustanowienia pełnomocnika procesowego, który będzie reprezentował Radę Gminy Stawiguda przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Olsztynie.

**§ 5.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

**Grzegorz Wieczorek**

**Załącznik do Uchwały  
Nr XXXVIII/391/2018  
Rady Gminy Stawiguda  
z dnia 28 czerwca 2018 r.**

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Olsztynie  
ul. Emilii Plater 1, 10-562 Olsztyn**

**Skarżący: Prokurator Rejonowy Olsztyn-Południe  
w Olsztynie  
ul. Kopernika 5, 10-510 Olsztyn**

**Organ: Rada Gminy Stawiguda**

### **ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ**

Niniejszym w odpowiedzi na skargę z dnia 23 maja 2018 r., doręczoną w dniu 29 maja 2018 r. na uchwałę Rady Gminy Stawiguda nr XXIII/261/2017 z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stawiguda w roku 2017 wnoszę o:

1. oddalenie skargi w całości.

### **UZASADNIENIE**

Skargą z dnia 23 maja 2018 r. Prokurator Rejonowy Olsztyn Południe w Olsztynie wniósł o stwierdzenie nieważności w całości uchwały Rady Gminy Stawiguda nr XXIII/261/2017 z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stawiguda w roku 2017. W uzasadnieniu podano, że doszło do istotnego naruszenia przepisów prawa tj. art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i 2 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych poprzez zaniechanie opublikowania

zaskarżonej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, pomimo iż uchwała ta zawiera normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym i jest aktem prawa miejscowego.

**Organ wnosi o oddalenie skargi w całości.**

W pierwszej kolejności organ podnosi, że zaskarżona uchwała nie obowiązuje, bowiem została uchylona uchwałą nr XXXV/363/2018 Rady Gminy Stawiguda z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stawiguda w roku 2018. Z uwagi na powyższe skarga jest bezprzedmiotowa, bowiem uchwała została uchylona i nie obowiązuje w obrocie prawnym.

W dalszej kolejności organ podnosi, że na dzień podejmowania zaskarżonej uchwały tj. w marcu 2017 r. obowiązujący był pogląd, że uchwały w przedmiocie przyjęcia programu opieki na zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie stanowią aktów prawa miejscowego i nie podlegają publikacji w Dzienniku Urzędowym. W okresie podejmowania wcześniejszych uchwał aktualne było stanowisko, że przedmiotowe uchwały nie są aktem normatywnym w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów. Nie były również uznawane za akty prawa miejscowego wymienione w art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminny, ponieważ nie zawierały norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Uchwały skierowane były do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów, a zatem stanowiły akty kierownictwa wewnętrznego. Takie stanowisko prezentował w ówczesnym czasie Wojewoda Warmińsko-Mazurski, który w wielu rozstrzygnięciach nadzorczych stwierdzał nieważność uchwał w zakresie zapisów dotyczących określania daty wejścia w życie uchwały i jej publikacji w Dzienniku Urzędowym. Stanowisko takie wywodzone było również z aktualnej wówczas linii orzeczniczej Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, m. in. wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 sierpnia 2012 r. sygn. akt III SA/Lu 463/12 czy wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 listopada 2012 r. sygn. akt II Sa/Ol 1156/12. W uzasadnieniu przywołanego wyroku wyjaśniono, że „W ocenie Sądu, skarżona uchwała podjęta na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt wypełniająca ustawowe upoważnienie, nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 konstytucji RP i art. 40 ust. 1 u.s.g., bowiem 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. wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2012 r.

sygn. akt I OSK 1865/11, wyrok NSA z dnia 17 listopada 2011 r. sygn. akt II GSK 1172/10, dostępne CBOSA). Zauważyć pozostaje, że 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. Nadto 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 pranych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesadzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako prawa miejscowego - por. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01. Powyższemu kryterium nie odpowiada uchwała w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dąbrówno w 2012 r.", gdyż nie zawiera ani norm o charakterze generalnym ani abstrakcyjnym, gdyż 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. Uchwała określająca program opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów, nie zawiera norm abstrakcyjnych i generalnych, skierowanych do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną organów gminy. Sąd w tym zakresie podziela pogląd wyrażony w wyroku WSA w Lublinie z dnia 7 sierpnia 2012 r. sygn. akt III SA/Lu 463/12, że przez analogię, program opieki nad zwierzętami można porównać do gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Ich tworzenie również należy do zadań własnych gminy i stanowi część gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Nie mają one jednak waloru przepisów powszechnie obowiązujących, lecz stanowią akty kierownictwa wewnętrznego (por. wyrok NSA w Poznaniu z dnia 23 czerwca 2003 r., sygn. akt II SA/Po 502/03, wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. akt III SA/Lu 230/06 i z dnia 29 maja 2008 r. sygn. akt III SA/Lu 175/08 oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 czerwca 2012 r. sygn. akt III SA/Łd 388/12, dostępne CBOSA). Co do charakteru prawnego uchwał podejmowanych na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, jako aktów kierownictwa

wewnętrznego wypowiedziały się już liczne sądy administracyjne i Sąd w składzie orzekającym ten pogląd podziela (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Go 487/12, wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 sierpnia 2012 r., sygn. akt III SA/Lu 463/12, z dnia 27 września 2012 r., sygn. akt III 591/12, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 851/12, dostępne CBOSA).”

Mając na uwadze obowiązujące w ówczesnym czasie stanowisko Wojewody, jak również Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, na dzień podejmowania uchwały brak było podstaw do jej publikowania w Dzienniku Urzędowym. Na skutek dopiero zmiany stanowiska pod koniec 2017 r. (grudzień), Wojewoda Warmińsko-Mazurski pismem z dnia 19 grudnia 2017 r. poinformował Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Miast o zmianie linii orzeczniczej i konieczności przyjmowania wskazanych uchwał, jako akty prawa miejscowego. Mając na względzie zmianę praktyki, w 2018 r. Rada Gminy Stawiguda podjęła nową uchwałę, która następnie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym.

W ocenie organu brak jest podstaw do zaskarżania poprzedniej uchwały i stwierdzenia jej nieważności. Oczywistym jest bowiem, że podejmując uchwałę w 2017 r. Gmina Stawiguda działała zgodnie z wytycznymi organu nadzoru, jak również miała na względzie panującą wówczas linię orzeczniczą, a tym samym działa w sposób legalny i zgodny z prawem, w zaufaniu do organu nadzoru i poglądów orzecznictwa.

Z uwagi na powyższe wnoszę jak w petitum pisma.