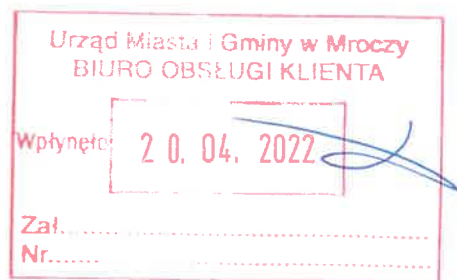


Prokuratura Rejonowa
w Nakle nad Notecią
Sygn. akt: 4038-0-Pa.80.2022
89-100 Nakło n. Notecią
Tel./fax 52 386-78-61/52 386-78-72
(4)

Nakło nad Notecią, 19 kwietnia 2022 r.



Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Bydgoszczy
ul. Jana Kazimierza 5
85 - 001 Bydgoszcz

za pośrednictwem

Rady Miejskiej w Mroczy

Skarżący:

Prokurator Rejonowy w Nakle nad Notecią
ul. Sądowa 1-3
89-100 Nakło nad Notecią

Organ:

Rada Miejska w Mroczy
Plac 1 Maja 20
89-115 Mrocza
reprezentowana przez Burmistrza Miasta i Gminy Mrocza

Skarga Prokuratora Rejonowego w Nakle nad Notecią
na uchwałę nr XLVI/374/2022 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 18 marca 2022 r. w
sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania
bezdомności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Mrocza na rok 2022"

Na podstawie art. 3§2 pkt 5, art. 8§1, art. 50§1 i art. 53§2a i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2019.2325 t.j.), zwanej dalej p.p.s.a.

zaskarżam

uchwałę nr XLVI/374/2022 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 18 marca 2022 r. w sprawie zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Mrocza na rok 2022"

w części, a mianowicie w zakresie § 3 Załącznika do uchwały,

uchwale tej zarzucam:

istotne naruszenie przepisów prawa, a mianowicie art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2020 r. poz. 638), zwanej dalej u.o.z., poprzez zaniechanie wskazania konkretnych miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących na całym obszarze Miasta i Gminy Mrocza,

zarzucając powyższe, stosownie do treści art. 147§1 p.p.s.a., wnoszę o:

stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały nr XLVI/374/2022 w części, a mianowicie w —zakresie § 3 ust. 3 Załącznika do ww. uchwały.

Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą nr XLVI/374/2022 z dnia 18 marca 2022 r. Rada Miejska w Mroczy podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Mrocza na rok 2022".

Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Akt ten nie został zakwestionowany przez organ nadzoru w trybie rozstrzygnięcia nadzorczego (art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713, t.j.) - zwanej dalej u.s.g.).

Na wstępie podkreślenia wymaga, że w orzecznictwie NSA wykształcił się w ostatnich latach dominujący aktualnie pogląd o zaliczeniu uchwał w przedmiocie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami do aktów prawa miejscowego. Trzeba jednak mieć na uwadze, że akt ten ma zróżnicowany charakter normatywny, gdyż zawiera normy o mieszanym abstrakcyjno-konkretnym charakterze. 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. 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 sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z art. 11a ust. 2 u.o.z. (por. wyroki NSA z 30 lipca 2019 r., II OSK 1754/18, z 14 czerwca 2017 r., II OSK 1001/17, z 13 marca 2013 r., II OSK 37/13).

Podkreślić należy, że Rada Miejska w Mroczu podejmując uchwałę wraz z załącznikiem, tj. wskazywanym programem obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji przede wszystkim ma obowiązek uregulowania realizacji zadań jej przekazanych. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu. Wymienione w art. 11a ust. 2 u.o.z. elementy gminnego programu mają więc charakter obligatoryjny. Uchwalając program rada gminy powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień. Jeżeli uchwała nie zawiera wszystkich przewidzianych ustawą elementów, to brak regulacji w tym zakresie oznacza, że podjęty akt nie wyczerpuje ustawowego upoważnienia.

Stosownie natomiast do treści art. 11a ust. 2 pkt 2 powoływanej ustawy, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje w szczególności opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Z brzmienia powyższego przepisu wynika, że kwestia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania, została zaliczona do elementów obligatoryjnych wskazanej uchwały. Podkreślić przy tym należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania

bezdомności zwierząt na terenie gminy stanowi podstawę realizacji określonych zadań i **koniecznym jest skonkretyzowanie sposobu ich realizacji** (por. wyroki WSA w Bydgoszczy: z 29 stycznia 2019 r., II SA/Bd 1280/18, z 22 marca 2017 r., II SA/Bd 1353/16).

Łączne bowiem odczytywanie art. 11 ust. 1 i art. 11a ust. 2 u.o.z. prowadzi do wniosku, że uchwalony program na służyć wykonywaniu przez gminę jej zadań własnych, polegających na opiece nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt. Dla skutecznej realizacji zadań, przy uwzględnieniu krótkoterminowego charakteru tego aktu, zasadnym jest określenie w sposób konkretny sposobu realizacji tych zadań. Wprawdzie program ten jest wyrazem polityki gminy, ale skoro jednocześnie stanowi podstawę realizacji określonych zadań, koniecznym jest skonkretyzowanie sposobu ich realizacji. Co więcej zadania te – wobec zmieniających się warunków, jak i populacji bezdomnych kotów – muszą być adekwatne do okoliczności występujących w danym roku. Nie bez powodu przecież ustawodawca postanowił, że programy te są uchwalane corocznie do 31 marca danego roku kalendarzowego. Na tle tej regulacji w judykaturze przyjmuje się, że program nie może cechować się dużym stopniem ogólności, **lecz powinien zawierać konkretne sposoby działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące; listę społecznych opiekunów (karmicieli) oraz miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt** (tak m.in. wyrok NSA z 30 lipca 2019 r., II OSK 1754/18). Wykonanie postanowień art. 11a ust. 2 u.o.z. powinno mieć charakter realny, a rada ma obowiązek skonkretyzować te postanowienia przez wskazanie działań, jakie zostaną podjęte, by osiągnąć cel oznaczony w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt (tak wyrok WSA w Poznaniu z 11 stycznia 2018 r., IV SA/Po 906/17). Skuteczna realizacja zadań wskazanych w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt wymaga uregulowana przez uprawniony organ wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, przy czym uregulowanie to powinno być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem **precyzyjnie i konkretnie**. **Niewypełnienie** tego obowiązku musi natomiast skutkować stwierdzeniem **istotnego naruszenia prawa**, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania **nieważności** uchwały (por. m.in. wyrok WSA w Gdańsku z 23 stycznia 2019 r., II SA/Gd 681/18).

W ocenie skarżącego przedmiotowa uchwała jest w części nieważna w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g., przy czym nieważność ta dotyczy jej postanowień sprzecznych z przepisami u.s.g. i u.o.z. Uchwała narusza bowiem art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust 1 u.s.g. oraz art. 11a ust. 2 u.o.z. Naruszenie to polega na niewypełnieniu przez Radę Miejską w Mroczy upoważnienia ustawowego do wydania uchwały zawartego w powyżej wskazanych przepisach i uznaniu, że przepisy te nie obligowały Rady Miejskiej w Mroczy do wskazania w

§ 3 ust. 3 Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Mrocza na rok 2022 stanowiącego załącznik do uchwały nr XLVI/374/2022 konkretnych miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących na całym obszarze Miasta i Gminy Mrocza. W § 3 ust. 2 Programu Rada wskazała jedynie na prowadzenie monitoringu ilości wolno żyjących kotów oraz miejsc ich bytowania przez wskazane w ww. jednostce redakcyjnej podmioty oraz kolejno w § 3 ust. 3 uregulowano, że **"Koty dokarmiane są codziennie w punktach znajdujących się w miejscach ich przebywania w miejscowościach Ostrowo, Wiele i Matyldzin"**. Zaskarżone postanowienie programu wymaga w istocie jego uzupełnienia w procesie stosowania, co jest sprzeczne z naturą tego rodzaju aktu miejscowego, tj. aktu zawierającego konkretny program opieki nad zwierzętami. Nie wskazano w sposób precyzyjny i jednoznaczny miejsc realizowania w imieniu gminy tego konkretnego zadania - dokarmienia kotów wolno żyjących.

W ocenie skarżącego, powołana regulacja dotycząca właśnie tego zagadnienia jest niepełna, albowiem w praktyce nie wskazano w sposób wyczerpujący, obejmujący zakresem pełen obszar Miasta i Gminy Mrocza, miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących.

Dyspozycję art. 11a u.o.z. należy bowiem odczytywać w połączeniu z art. 11 u.o.z. Wykładnia celowościowa tych przepisów prowadzi do wniosku, że dla skutecznej realizacji zadań, przy uwzględnieniu krótkoterminowego charakteru tego aktu, zasadnym jest określenie w sposób konkretny miejsc realizacji zadania. Wprawdzie program jest wyrazem polityki gminy, ale skoro stanowi podstawę realizacji określonych zadań, koniecznym jest skonkretyzowanie miejsc ich realizacji.

Zgodnie z treścią art. 8§1 p.p.s.a. prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. Legitymacja prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest przy tym ograniczona przesłankami materialno-prawnymi. Podkreślenia wymaga, że w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, iż do skargi prokuratora nie mają zastosowania ograniczenia wynikające z art. 101 ust. 1 u.s.g.

W myśl art. 53§2a i 3 p.p.s.a., w przypadku innych aktów, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, skargę można wnieść w każdym czasie. W sprawach wskazanych w § 1 i 2 prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka mogą wnieść skargę w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w

pozostałych przypadkach w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi. Termin ten nie ma zastosowania w sprawach, o których mowa w § 2a.

Zgodnie z treścią art. 3§1 pkt 3 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku Prawo o Prokuraturze (Dz.U. z 2021 r. poz. 66) do zadań prokuratora należy m.in. podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, administracyjnym [...].

W ocenie skarżącego, w przedmiotowej sprawie wystąpiła konieczność zaskarżenia uchwały nr XLVI/374/2022 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 18 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Mroczy na rok 2022" w części, a mianowicie w zakresie § 3 ust. 3 Załącznika do uchwały.

Mając na uwadze podniesione wyżej argumenty, za jedyne właściwe stanowisko należy uznać wniosek o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały nr XLVI/374/2022 w części, a mianowicie w zakresie § 3 ust. 3 Załącznika do ww. uchwały.

Jedynie na marginesie zauważyć wypada, że kwestionowany akt prawa miejscowego został również obciążony pewnymi wadami w zakresie zasad techniki prawodawczej.

W treści załącznika do zaskarżonej uchwały nieprawidłowo posłużono się zankami graficznymi.

Stosownie zaś do § 55 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. Nr 100, poz. 908), tj. z dnia 29 lutego 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł. Artykuł powinien być w miarę możliwości jednozdaniowy. **Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, dokonuje się podziału artykułu na ustępy.** W ustawie określonej jako "kodeks" ustępy oznaczają się paragrafami (§). Podział artykułu na ustępy wprowadza się także w przypadku, gdy między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny artykuł.

Jak stanowi § 57 ust. 3 ww. Rozporządzenia, **punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji** w obrębie danego artykułu albo ustępu, a przy powoływaniu - skrótem „pkt” bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez nawiasu. **Każdy punkt kończy się średnikiem**, a ostatni kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej, a każdy punkt, z wyjątkiem ostatniego, kończy się przecinkiem. Nadto, jak stanowi § 56 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia, w

obrębie artykułu (ustępu) zawierającego wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną, odnoszącą się do wszystkich punktów. Po części wspólnej nie dodaje się kolejnej samodzielnej myśli; w razie potrzeby formułuje się ją w kolejnym ustępie. **W obrębie punktów można dokonać dalszego wyliczenia, wprowadzając litery.** Natomiast zgodnie z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7.

Z treści § 1 załącznika do ustawy wynika zaś, że fragmenty oznaczone jako „1)” i „2)” stanowią ustępy tego paragrafu, w których z kolei treści zawarte jest wyliczenie. Zatem po cyfrach arabskich powinny być postawione kropki w miejsce nawiasów, a litery przy wyliczeniu powinny zostać zastąpione cyframi arabskimi. Nadto, poszczególne pozycje wyliczenia powinny zostać zakończone średnikiem.

Również w ustępie 1. § 2 zawarto wyliczenie, które powinno być oznaczone cyframi arabskimi, a poszczególne elementy wyliczenia powinny zostać zakończone średnikiem.

Uchybienia odnośnie sposobu formułowania wyliczeń zawiera też § 3, § 4 w jego ustępie 2, § 6 oraz § 10. Nadto, w treści § 6 oraz § 10 nie ma potrzeby wyodrębniania ustępu.

Z treści ww. przepisów załącznika do uchwały wynika, że zawierają one wyliczenie, a w konsekwencji poszczególne części tego wyliczenia uznać należy za punkty (a nie ustępy).

Przez wzgląd na to, że wyszczególnione powyżej uchybienia nie mają charakteru istotnych naruszeń prawa, nie formułowano w tym zakresie odrębnych zarzutów. Nie zmienia to faktu, że zasadnym jest zwrócenie na nie uwagi organu uchwałodawczego celem wyeliminowania nieprawidłowości na przyszłość.

Zastępca Prokuratora Rejonowego
w Nakle nad Notecią
Arkadiusz Nowak

Załączniki:

- odpis skargi

