

Ro. 0751, 6. 2021

liseno RM pypm

13.09.2021

PROKURATURA REJONOWA

89-100 Nakło nad Notecią

Sygn. akt: 4038-0.Pa.7.2021

Nakło nad Notecią, dnia 8 września 2021 r.

Woj. kujawsko-pomorskie  
tel. (052) 386-78-61 tel./fax (052) 386-78-72  
biuro obsługi 307  
(3)

**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 Mroczka

*reprezentowana przez Burmistrza Miasta i Gminy Mroczka*

**Skarga Prokuratora Rejonowego w Nakle nad Notecią  
na uchwałę nr XXXVIII/295/2021 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 31 sierpnia 2021 r. w  
sprawie zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami  
bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy  
Mroczka na rok 2021"**

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 XXXVIII/295/2021 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 31 sierpnia 2021 r. w sprawie zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Mroczy na rok 2021"

**w części, a mianowicie w zakresie § 3 ust. 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 Mroczy,

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

stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały nr XXXVIII/295/2021 w części, a mianowicie w zakresie § 3 ust. 3 Załącznika do ww. uchwały.

**Uzasadnienie**

Zaskarżoną uchwałą nr XXXVIII/295/2021 z dnia 31 sierpnia 2021 r. Rada Miejska w Mroczy zmieniła uchwałę w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Mroczy na rok 2021".

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 Mroczy 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 bezdomności 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 zapobieganiu 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**. **Niewypelnienie** 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 2021 stanowiącego załącznik do uchwały nr XXXVIII/295/2021 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 Drzewianowo"**. 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 XXXVIII/295/2021 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 31 sierpnia 2021 r. w sprawie zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Mroczy na rok 2021" 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 XXXVIII/295/2021 w części, a mianowicie w zakresie § 3 ust. 3 Załącznika do ww. uchwały.

Prokurator Rejonowy  
w Naleścu i Noteciu  
Piotr Glanc  
(2)

**Załączniki:**

- odpis skargi