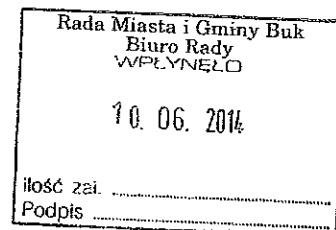


Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ IV
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

Dnia 4 czerwca 2014 r.
Sygn. akt IV SA/Po 286/14

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu



Rada Miasta i Gminy Buk
ul. Ratuszowa 1
64-320 Buk

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 4 czerwca 2014 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza – jako Organowi Administracji – odpis wyroku z dnia 29 maja 2014 r. wraz z uzasadnieniem.

Justyna Hołyńska
sk. sekretarz sądowy

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu. Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).
2. Skarga kasacyjna pod rygorem odrzucenia powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego:
adwokatem lub radcą prawnym, albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych lub rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swego miejsca zamieszkania lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia chyba, że nowy adres jest Sądowi znany.

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 maja 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	NSA Grażyna Radzicka (spr.)
Sędziowie		WSA Donata Starosta
		WSA Anna Jarosz
Protokolant	Ref. staż.	Agnieszka Walocha

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 maja 2014 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Miasta i Gminy Buk
z dnia 20 grudnia 2013 r. nr XXXVIII/278/2013
w przedmiocie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz
zapobiegania bezdomności zwierząt

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność z oryginałem

J. Hołynska
Justyna Hołynska
St. sekretarz sądowy



UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 20 grudnia 2013 r. nr XXXVIII/278/2013, podjętą na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t. j. Dz. U. z 2013 r. poz. 856) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. u. z 2013 r. poz. 594 ze zm.), Rada Miasta i Gminy Buk przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Buk w 2014 r.

Skargę na powyższą uchwałę wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu Wojewoda Wielkopolski domagając się stwierdzenia jej nieważności.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że w przedmiotowej Uchwale w § 3 Rada Miasta i Gminy Buk postanowiła, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

W ocenie organu nadzoru zaskarżona Uchwała jest aktem prawa miejscowego i podlega publikacji w dzienniku urzędowym.

W świetle art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zawierające normy generalne i abstrakcyjne, mające charakter powszechnie obowiązujący winny być traktowane jako akty prawa miejscowego.

Przedmiotowa Uchwała posiada ww. cechy uzasadniające zakwalifikowanie jej do kategorii aktów prawa miejscowego.

Upoważnienie dla podjęcia uchwały zawiera art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. Przepis ten określa organ właściwy do wydania aktu oraz zakres spraw, podlegających regulacji.

Wojewoda dokonał kwalifikacji przedmiotowego aktu prawa powszechnie obowiązującego przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych.

Zawarte w uchwale normy jako źródła prawa powszechnie obowiązującego regulują postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców).

W ocenie organu nadzoru normy prawne zawarte w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt mają formę norm o charakterze generalnym (nie odnoszą się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (nie są

„konsumowane” poprzez jednokrotne zastosowanie, lecz mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości (wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2013 r. sygn. akt II SA/Kr 175/11 oraz wyrok z dnia 23 maja 2011 r. sygn. akt II SA/Kr 402/11). Do ustalenia, że uchwała jest aktem prawa miejscowego wystarczy aby zawierała co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym skierowaną do podmiotów zewnętrznych (wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r. I SA 2160/01, LEX 81765), który to warunek spełnia przedmiotowa uchwała.

Zaskarżona Uchwała, według organu nadzoru, jest aktem skierowanym do szerokiego kręgu określonych rodzajowo adresatów, w omawianym stanie faktycznym - do mieszkańców miasta i gminy Buk, bowiem wskazuje np. do której z lecznic weterynaryjnych mogą się zwrócić w przypadku zdarzenia drogowego z udziałem zwierząt. Zawiera ona normy powszechnie obowiązujące mające generalny charakter, co pozwala na ich wielokrotne zastosowanie. Jest zatem źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie miasta i gminy Buk.

W ocenie Wojewody, Uchwała ta jako akt prawa miejscowego, zawierający przepisy powszechnie obowiązujące powinna być zgodnie z treścią art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.). Przepisy powyższej ustawy stanowią, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe oraz, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłoszone w dzienniku urzędowym wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że akt normatywny określi termin dłuższy, a nadto że akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 13 pkt 2).

Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem, warunkiem jego wejścia w życie. Taki akt, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie - jak w niniejszej sprawie - nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego, nie ma mocy obowiązującej. Niespełnienie wymagań formalnych co do aktu prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji - jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jego nieważności w całości

Jednocześnie Wojewoda wskazał, że zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt powinien obejmować m.in. zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Ponadto na podstawie art. 11 ust. 4 ww. ustawy realizacja programu w zakresie odławiania bezdomnych zwierząt, obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypiania ślepych miotów może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt.

Definicję schroniska zawiera przepis art. 4 pkt 25 ww. ustawy, który wyraźnie stanowi, że przez schronisko dla zwierząt - rozumie się miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342, z późn. zm.).

Natomiast w treści zaskarżonej Uchwały używa się określenia przytulisko, co nie jest zgodne z zapisami ustawy.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta i Gminy Buk wniosła o jej oddalenie. W motywach swojego stanowiska organ wskazał, że przedmiotowa Uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, ponieważ nie zawiera cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie jej do tej kategorii. Nie rozstrzyga ona bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych.

Natomiast odnosząc się do drugiego zarzutu podniesionego w skardze dotyczącego użycia w Uchwale określenia „przytulisko” należy zwrócić uwagę, iż posłużenie się pojęciem nie występującym w ustawie nie jest tak istotnym naruszeniem prawa, które powinno skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej Uchwały. Posłużenie się pojęciem przytulisko wynika z faktu, że Miasto i Gmina Buk nie posiada schroniska co nie zmienia faktu, że prowadzi aktywną politykę w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Fundacja „Animalia”, z którą współpracuje gmina zapewnia dużą adopcyjność psów w związku z czym w praktyce zwierzęta bezdomne nie przebywają w przytulisku dłużej niż kilka tygodni.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga ma usprawiedliwione podstawy.

Zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 856) rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

„Najczęściej, choć nie zawsze, akty planowania mają charakter aktów prawa wewnętrznego. Niektóre akty planowania są ustawowo wprost określone 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) uchwalony przez radę gminy zawiera postanowienia jednostkowe i konkretne sam przez się nie pozbawia takiego aktu charakteru aktu prawa miejscowego”. (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 marca 2013 r. II OSK 37/13).

Cechy programu to ściśle powiązanie aktu z ustawą o ochronie zwierząt, możliwość wielokrotnego zastosowania norm i brak konkretnie określonego adresata, co stwarza możliwość normowania różnych nieokreślonych kategorii adresatów.

W związku z powyższym Sąd podzielił stanowisko Wojewody Wielkopolskiego, że uchwała Rady Miasta i Gminy Buk w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Buk w 2014 roku spełnia konstytucyjne i ustawowe warunki do traktowania jej jako aktu prawa miejscowego. Zawiera bowiem normy o generalnym i abstrakcyjnym charakterze obejmując swymi postanowieniami sytuacje powtarzalne i regulujące we wskazanym zakresie prawa i obowiązki podmiotów, które spełniają hipotezę norm zawartych w uchwale.

Przy takim określeniu prawnego charakteru powyższej uchwały należało stwierdzić, że warunkiem jej obowiązywania było opublikowanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. nr 197, poz. 1172 ze zm.).

Skoro zgodnie z art. 2 ust. 1 powyższej ustawy ogłaszanie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe i akty wchodzi w życie po upływie

czternastu dni od dnia ich ogłoszenia (art. 4 ust. 1) to § 3 zaskarżonej uchwały pozostaje w sprzeczności z przytoczonymi normami ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

~~Trafnym jest również zarzut skarżącego, że zaskarżona uchwała wprowadza pojęcia nie przewidziane przepisami ustawy,~~

Art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy stanowi, że program o którym mowa w ust. 1 obejmuje „zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt”.

Definicję schroniska zawiera art. 4 pkt 25 ustawy, natomiast uchwała wprowadza pojęcie „przysłupisko” i temu pojęciu nadaje definicję w pkt I 1. postanowień ogólnych.

Tego rodzaju modyfikacja definicji ustawowej jest niedopuszczalna i skoro podmiot odpowiedzialny – Zakład Gospodarki Komunalnej w Buku Spółka z o.o. zapewnia właściwe warunki bytowania zwierząt do czasu odnalezienia właściciela i opiekuna lub do czasu oddania zwierzęcia do adopcji, to w istocie Spółka prowadzi schronisko dla zwierząt i brak jest podstaw do przyjmowania w uchwale odmiennych pojęć niż przewiduje to ustawa.

Z uwagi na powyższe na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2012 r. poz. 270) orzeczono jak w sentencji wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

J. Hołyńska
Justyna Hołyńska
St. sekretarz sądowy

