

Uchwała Nr XXXI/229/2020
Rady Miejskiej w Kętrzynie
z dnia 26 listopada 2020 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargi Prokuratora Rejonowego w Kętrzynie na uchwałę Rady Miejskiej w Kętrzynie nr XXXVIII/231/2017 z dnia 6 czerwca 2017 roku w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miejskiej Kętrzyn na rok 2017, wraz z odpowiedzią na skargę.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 1378) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325) **Rada Miejska w Kętrzynie uchwała, co następuje:**

§ 1. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie doręczoną w dniu 29 października 2020r. skargę Prokuratora Rejonowego w Kętrzynie na uchwałę Rady Miejskiej w Kętrzynie nr XXXVIII/231/2017 z dnia 6 czerwca 2017 roku w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miejskiej Kętrzyn na rok 2017, 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 Przewodniczącemu Rady Miejskiej.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący
Rady Miejskiej w Kętrzynie
(-) Rafał Rypina

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Kętrzynie w dniu 6 czerwca 2017 roku przyjęła uchwałę nr XXXVIII/231/2017 z dnia 6 czerwca 2017 roku w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miejskiej Kętrzyn na rok 2017. Przyjęcie wyżej wymienionej uchwały wynika bezpośrednio z art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którym rada gminy wypełniając obowiązek zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Skargę na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Kętrzynie domagając się stwierdzenia jej nieważności w całości. Zaskarżonej uchwale zarzucono wydanie z rażącym naruszeniem prawa poprzez zaniechanie opublikowania uchwały w Dzienniku Urzędowym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.

I.

Odnosząc się do zarzutów postawionych w przedmiotowej skardze, organ w pierwszej kolejności zwraca uwagę Sądu **na błąd proceduralny strony Skarżącej, którego konsekwencją powinno być odrzucenie skargi na podstawie art. 58 §1 pkt 5 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dalej określana jako: „p.p.s.a.”.** Zgodnie z treścią wyżej wymienionego przepisu, Sąd odrzuca skargę, jeżeli jedna ze stron nie ma zdolności sądowej albo jeżeli skarżący nie ma zdolności procesowej, a nie działa za niego przedstawiciel ustawowy albo jeżeli w składzie organów jednostki organizacyjnej będącej stroną skarżącą zachodzą braki uniemożliwiające jej działanie. Na gruncie przedmiotowej skargi, Skarżący wskazał jako stronę postępowania przed sądem administracyjnym Urząd Miasta Kętrzyn, który nie posiada zdolności sądowej.

Zgodnie z treścią art. 25 p.p.s.a. zdolność występowania przed sądem administracyjnym jako strona (zdolność sądowa) posiada osoba fizyczna i osoba prawna. Zdolność sądową mają także państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz organizacje społeczne nieposiadające osobowości prawnej. Zdolność sądową mają także inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jeżeli przepisy prawa dopuszczają możliwość nałożenia na te jednostki obowiązków lub przyznania uprawnień lub skierowania do nich nakazów i zakazów, a także stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa.

W kontekście, stawianego niniejszej skardze zarzutu, należy podkreślić, iż osobowość prawną posiada gmina jako taka (zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym) nie posiada jej natomiast urząd – co podkreślił NSA w postanowieniu z dnia 26 maja 2015r. o sygn. II FSK 826/13, LEX nr 1774598.

W rozumieniu art. 33 ustawy o samorządzie gminnym, przez pojęcie urzędu rozumie się odpowiednio zorganizowany zespół osób przydany organowi administracji publicznej do pomocy w pełnieniu jego funkcji, Szerzej istotę urzędu można też określić jako zespół środków materialnych i technicznych (budynki, sprzęt techniczny) oraz osobowych (urzędnicy) danych do pomocy organowi (organom) w celu realizacji jego (ich) zadań i kompetencji. Urzędy nie są jednak organami administracyjnymi, nie mają bowiem żadnych uprawnień władczych, nie mogą wykonywać jakichkolwiek kompetencji wójta wynikających z komentowanej ustawy czy ustaw szczególnych, nie

mogą również wydawać decyzji, postanowień czy zaświadczeń. (por. C. Martysz, A. Wierzbica, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018).

Część doktryny i orzecznictwa przyznaje urzędowi status gminnej jednostki organizacyjnej. Z kolei, w opiniach innych, urząd nie jest gminną jednostką organizacyjną gdyż ustawa o samorządzie gminnym nie nadaje mu takiego statusu, a czyni z niego jedynie aparat pomocniczy organu gminy (A. Piskorz-Ryń, I. Ślęczkowska, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, Wrocław 2009, s. 14–15; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 30.01.2007 r., II SA/Wa 1534/06, LEX nr 294997). **Wskazanie wiodącego stanowiska judykatury w zakresie określenia statusu prawnego urzędu miejskiego pozostaje jednak bez znaczenia dla niniejszej sprawy, ponieważ bezsporne jest, że urząd miejski w żadnym przypadku nie posiada zdolności sądowej, na co uwagę zwraca NSA w wyżej zacytowanym postanowieniu z dnia 26 maja 2015r. o sygn. II FSK 826/13, LEX nr 1774598.**

Rola urzędu gminy ogranicza się wyłącznie do wykonywania zadań w imieniu i na rachunek organu założycielskiego – w tym wypadku gminy miejskiej. Zadania te, polegają przede wszystkim na obsłudze administracyjnej, organizacyjnej i technicznej organów wykonawczych gminy. Poprzez tak określony zakres kompetencji urząd nie uzyskuje zdolności sądowej, gdyż ta jest przymiotem gminy z mocy art. 25 §1 p.p.s.a. Przywołane powyżej argumenty, nie pozostawiają wątpliwość co do błędu strony skarżącej w zakresie prawidłowego ustalenia podmiotu uprawnionego do występowania w postępowaniu przed sądem administracyjnym zainicjowanym przedmiotową skargą. Skarżący poprzez określenie „strony przeciwnej” jako „Urząd Miasta Kętrzyna” uczynił przedmiotową skargę niedopuszczalną. Urząd gminy nie ma bowiem prawa wykonywać jakichkolwiek kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta) wynikających z ustawy o samorządzie gminnym (Wyrok NSA z 27.05.2014 r., II OSK 3045/12, LEX nr 1579483) tj. m.in. reprezentować gminy na zewnątrz poprzez występowanie w charakterze strony w postępowaniu przed sądem administracyjnym. W oparciu o wykładnię przepisów art. 31 oraz art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, należy podkreślić, że **Burmistrz Miasta Kętrzyna nie reprezentuje Urzędu Miasta Kętrzyna, a jedynie nim kieruje.**

Zasygnalizować należy także nieprawidłowość w zakresie wniesienia samej skargi. Skarżący, wniósł przedmiotową skargę z uchybieniem art. 54 §1 p.p.s.a. **Zgodnie z tym przepisem skargę wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie jest przedmiotem skargi.** Reguła ta, dotyczy także zaskarżania uchwał rady gminy. Przedmiotem niniejszej skargi jest uchwała Rady Miejskiej w Kętrzynie nr XXXVIII/231/2017 z dnia 6 czerwca 2017 roku. W myśl zasady, że jasne przepisy prawa nie wymagają interpretacji oczywistym wydaje się zatem, że zgodnie z powołanym przepisem, przedmiotem skargi powinno być działanie Rady Miejskiej w Kętrzynie i to za jej pośrednictwem skarga powinna zostać złożona, nie zaś – jak twierdzi Skarżący – Urzędu Miasta Kętrzyna

Jeżeli zaś idzie o legitymację sądową i procesową w sprawie niniejszej skargi, podnieść po raz wtóry należy, iż posiada ją gmina – jako osoba prawna, która dokonuje czynności w postępowaniu sądowym poprzez swoje organy. Właściwą stroną w uruchomionym skargą postępowaniu sądowoadministracyjnym będzie Rada Miejska w Kętrzynie (przewodniczący), jako, że działanie tego organu jest przedmiotem skargi. Zgodnie z poglądem przedstawionym w piśmiennictwie, **zdolność procesową w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy posiada wyłącznie wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo rada gminy (przewodniczący).** (M. Pacura, Zdolność procesowa wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w sprawach skarg na uchwałę rady gminy, LEX/el. 2015).

Rada Miejska w Kętrzynie, w uchwale w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie przedmiotowej skargi upoważniła Przewodniczącego Rady Miejskiej Kętrzyna do reprezentowania Gminy Miejskiej Kętrzyna w tym postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Taki tryb i sposób postępowania w sprawach skarg na uchwały rady gminy nie budzi wątpliwości i był akcentowany w licznych orzeczeniach, m.in. wyrok NSA z 1 czerwca 2004 r., OSK 289/04; postanowienie NSA z 14 czerwca 2007 r., II OSK 706/07; wyrok NSA z 6 grudnia 2007 r., II OSK 1456/07; postanowienie NSA z 10 marca 2009 r., II OSK 344/09; wyrok NSA z 16 lutego 2011 r., II GSK 224/10; wyrok NSA z 4 sierpnia 2011 r., II OSK 168/11.

W związku z powyższym, nie ma żadnych podstaw prawnych do uznania, że uprawnionym do występowania w przedmiotowym postępowaniu sądoadministracyjnym jako strona, czy nawet uczestnik postępowania jest jednostka nie posiadająca zdolności sądowej tj. Urząd Miasta Kętrzyna.

W ocenie organu, we wniesionej przez Prokuratora Rejonowego w Kętrzynie skardze istnieją istotne uchybienia procesowe (tj. przesłanka odrzucenia skargi, o której mowa w art. 58 §1 pkt 5 p.p.s.a.) które uniemożliwiają merytoryczną kontrolę sądu i powinny skutkować odrzuceniem skargi.

II.

W przypadku nieodrżucenia skargi i przekazania jej do rozpoznania organ przedstawia swoje stanowisko, co do zarzutów podniesionych przez Skarżącego.

W ocenie organu skarżona uchwała Rady Miejskiej w Kętrzynie określająca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności **nie jest aktem prawa miejscowego, ale aktem kierownictwa wewnętrznego, wyznaczającym zadania podlegające realizacji.** Uznanie wyżej wymienionej uchwały za akt prawa miejscowego przeczy z istotą tego aktu samą w sobie w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, albowiem o zakwalifikowaniu aktu jednostki samorządu terytorialnego jako aktu prawa miejscowego decyduje zawarcie w nim norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Organ stoi na stanowisku, że normy zawarte w uchwale Rady Miejskiej w Kętrzynie nr XXXVIII/231/2017 z dnia 6 czerwca 2017 roku w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miejskiej Kętrzyn na rok 2017, nie przesądzają jednoznacznie, iż uchwale tej można nadać charakter generalny i abstrakcyjny, a tym samym uznać ją za akt prawa miejscowego. W ocenie organu, wyżej wymieniona uchwała jest wyłącznie regulacją wewnętrzną, określającą konkretne zadania, przewidziane do realizacji w tym zakresie przez gminę, celem wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Jest to zatem uchwała związana z realizacją jej zadań własnych (podobnie: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 10.03.2014 r., II SA/Gl 1345/13, LEX nr 1734460; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 07.08.2012 r., III SA/Lu 463/12, LEX nr 1227904).

W treści przedmiotowej skargi, Skarżący powołał się na orzecznictwo sądów administracyjnych, w którym ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym wystarczy, aby chociaż jedna norma uchwały miała charakter generalno-abstrakcyjny, by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego. Nie mniej jednak, Skarżący nie przywołał w skardze żadnego zapisu w/w uchwały, który wskazywałby w jego ocenie na to, że skarżona uchwała, przymiot aktu prawa miejscowego posiada.

W ocenie organu, treść merytoryczna skargi ogranicza się wyłącznie do przywołania obszernego orzecznictwa sądów administracyjnych, potwierdzających podniesione przez skarżącego żądanie. Takie działanie same w sobie nie może być oceniane negatywnie, nie mniej jednak powinno wiązać się z jednoczesnym, wyraźnym odwołaniem się do uchwały będącej przedmiotem skargi.

Jak podkreślił sam Skarżący, charakter uchwały tego typu, (klasyfikujący ją jako akt powszechnie obowiązujący) jest dyskusyjny. Na tle stosowania tego przepisu przez gminy, w orzecznictwie sądów

administracyjnych istnieje wątpliwość, czy podjęta przez radę gminy uchwała zawierająca przedmiotowy program stanowi akt prawa miejscowego. Na dowód wyżej sformułowanej konstatacji organ pragnie wskazać orzeczenia, w których uznano, iż uchwała rady gminy określająca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności nie jest aktem prawa miejscowego: tj. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 10.03.2014 r., II SA/GI 1345/13, LEX nr 1734460; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 17.12.2013 r., II SA/Wr 774/13, LEX nr 1666693; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 04.12.2013 r., II SA/Wr 649/13, LEX nr 1666736; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 06.12.2012 r., II SA/Wr 628/12, LEX nr 1234476; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 26.10.2012 r., II SA/Wr 621/12, LEX nr 1249243; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 26.09.2012 r., II SA/Wr 504/12, LEX nr 1260766; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 21.09.2012 r., II SA/GI 851/12, LEX nr 1257345; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 07.08.2012 r., III SA/Lu 463/12, LEX nr 1227904.

Skarżący, przywoławszy liczne orzeczenia sądów administracyjnych opowiadające się za uznaniem, iż uchwały tego typu stanowią akty prawa miejscowego pominał jednak te judykaty, w których sądy akcentowały główny warunek, determinujący uznanie uchwały rady gminy w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt domowych za akt prawa miejscowego. W orzeczeniach tych, podkreśla się bowiem, że „każdorazowo, aby móc przypisać aktowi normatywnemu stanowionemu przez organ samorządu terytorialnego przymiot prawa miejscowego, należy wnikliwie poddać analizie jego cechy materialne i formalne. Konieczne jest zatem ustalenie, kto jest adresatem określonej normy postępowania oraz co było podstawą jego podjęcia. Tym samym, o charakterze danego aktu prawnego przesądza podstawa prawna aktu oraz regulowana nim materia” (tak m.in. w Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 grudnia 2018 r., II SA/Gd 717/18). Idąc za wyżej prezentowanym poglądem, organ pozostaje w przekonaniu, iż zarówno podstawa prawna powziętej uchwały jak i materia nią regulowana, nie przesądza jednoznacznie o nadaniu skarżonej uchwale przymiotu aktu prawa miejscowego.

Jeżeli chodzi o materię programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miejskiej Kętrzyn na rok 2017, który jest przedmiotem skarżonej uchwały organ pragnie podkreślić, że program ten ma charakter wyłącznie zadaniowy. Przynajmniej w tym zakresie konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią założenia programu, a przede wszystkim zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy, tj. m.in. zapewnienie schronienia (rozdział 3 Programu), adopcja zwierząt bezdomnych (rozdział 4 programu), odławianie bezdomnych zwierząt (rozdział 2 programu), opieka weterynaryjna, sterylizacja i kastracja, usypianie ślepych miotów (rozdział 5 programu), zapewnienie opieki nad wolno żyjącymi kotami (rozdział 6 Programu).

Podstawę prawną, skarżonej uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. Organ zwraca uwagę, iż nie można z samego faktu podjęcia przez organ stanowiący gminy stosownej uchwały, wyprowadzić wniosku, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego, tym bardziej, że i sama ustawa o ochronie zwierząt wymienionego programu do źródeł prawa (prawa miejscowego) nie zalicza. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 26.09.2012 r., II SA/Wr 504/12, LEX nr 1260766

Podsumowując organ, uznaje przedmiotową skargę za niedopuszczalną jak również bezzasadną. W związku z powyższym wnosi tak, jak we wstępie.

