

Załącznik do Uchwały Nr XXXVI/275/2021
Rady Gminy Lidzbark Warmiński
z dnia 22 grudnia 2021 r.

Lidzbark Warmiński, dnia 22 grudnia 2021 roku

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

Skarżący: Prokurator Rejonowy
w Lidzbarku Warmińskim
ul. Wyszyńskiego 37
11-100 Lidzbark Warmiński

Organ administracji: Rada Gminy
Lidzbark Warmiński
ul. Krasickiego 1
11-100 Lidzbark Warmiński

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Lidzbarku Warmińskim na uchwałę Nr XXV/189/2021 Rady Gminy Lidzbark Warmiński z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lidzbark Warmiński na rok 2021”.

Działając na podstawie przepisu art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Rada Gminy Lidzbark Warmiński, przekazuje skargę Prokuratora Rejonowego w Lidzbarku Warmińskim na uchwałę Nr XXV/189/2021 Rady Gminy Lidzbark Warmiński z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lidzbark Warmiński na rok 2021”. Składając odpowiedź na skargę uznaje ją za niezasadną i wnosi o oddalenie skargi w całości.

Uzasadnienie

Dnia 3 grudnia 2021 r. do Rady Gminy Lidzbark Warmiński wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Lidzbarku Warmińskim na uchwałę Nr XXV/189/2021 Rady Gminy Lidzbark Warmiński z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lidzbark Warmiński na rok 2021”.

W przedmiotowej skardze Prokurator Rejonowy zarzucił: naruszenie § 118 w zw. z § 137 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej w zakresie zawartej w § 2 pkt od 1) do 8) regulacji – co stanowi powtórzenie i modyfikację zapisu z art. 11 a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt.

Podnosząc powyższy zarzut, Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej § 2 pkt od 1) do 8).

Z powyższym nie sposób się zgodzić.

Podnieść w tym miejscu należy, że Uchwała ustanawiająca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, podejmowana jest obowiązkowo i powinna zawierać wszystkie elementy wskazane jako obligatoryjne w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 ustawy o ochronie zwierząt oraz art. 11a ust. 5, ze skonkretyzowaniem ich treści, w tym sposobu postępowania w określonych sytuacjach, podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań, a także wysokości środków i sposobu finansowania programu. Z uwagi na znacznie i cele programu, jakie stanowi zapewnianie rzeczywistej opieki bezdomnym zwierzętom na terenie gminy oraz wyłapywanie takich zwierząt, uwzględniając też szeroki krąg adresatów programu, nieodzownym jest przyjęcie, że tylko program skonkretyzowany może owe cele realizować.

Ustosunkowując się do zarzutów sformułowanych w skardze wskazać należy, że zakaz powtarzania przepisów ustawowych w akcie prawa miejscowego - wynikający bezpośrednio z przepisów Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" - nie ma charakteru bezwzględny. Zakaz ten nie oznacza, że zawsze i każde powtórzenie regulacji ustawowych przez przepisy stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego automatycznie uznaje się za istotne naruszenie prawa. Nie bez znaczenia w tej kwestii pozostaje charakter powtórzonych przepisów oraz ich istota. Dopuszczalne jest przy tym powtórzenie w akcie prawa miejscowego regulacji ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny gdy wymaga tego czytelność i zrozumiałość aktu prawa miejscowego. Kwestionowany w skardze zapis wprowadzenia do Załącznika do uchwały Nr XXV/189/2021 stanowi dosłowne powtórzenie przepisu art. 11 a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie

zwierząt.

Rada Gminy Lidzbark Warmiński powtarzając w uchwale przepis art. 11 a ust. 2 cytowanej ustawy nie doprowadziła przy tym do sytuacji, w której zapisy uchwały powtarzałyby przepisy ustawowe

w sposób budzący wątpliwości co do podstaw odtworzenia normy postępowania czy też w sposób dezinformujący lub zmieniający intencje prawodawcy. Rada Gminy Lidzbark Warmiński zachowała spójność i przejrzystość systemu prawnego oraz nie naruszyła zasady zaufania obywateli do organów praworządnego państwa ani zasady praworządności.

Podkreślić w tym miejscu należy, że w orzecznictwie sformułowany został słuszny pogląd, iż istnieje możliwość odstępstwa od zasady zakazu powtarzania przepisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, jednakże w takim przypadku powtórzenia w aktach prawa miejscowego innych regulacji normatywnych powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego ma być podstawą odtworzenia normy prawnej. Akcentowane jest także, że jeżeli przytoczenie w akcie prawa miejscowego in extenso zapisów aktów prawnych wyższego rzędu z powołaniem się na konkretny przepis tegoż aktu, czyniłoby akt prawa miejscowego w pełni czytelny i zrozumiały, to zapis taki mógłby być dopuszczalny (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 sierpnia 2015 r., IV SA/Po 368/15; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., II SA/Wr 521/06 - www.cbois.nsa.gov.pl).

Z powyższego wynika, że dopuszczalne jest powielenie w akcie prawa miejscowego zapisów aktów prawnych wyższego rzędu o ile powtórzenie następuje w całości, bez zmian i nie wpływa negatywnie na komunikatywność aktu, w którym taki zabieg zastosowano.

Wskazać także należy, że z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy jest istotna sprzeczność z prawem. Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 tej ustawy, stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność (T. Woś (w:) T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska - "Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz", Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012 r., s. 761-762). Pojęcie "istotne naruszenie prawa" nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych, podobnie pojęcie "sprzeczność z prawem". W literaturze wypracowano pogląd, aprobowany w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, że do istotnych wad, prowadzących do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Sprzeczność z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego istnieje

w sytuacji, gdy doszło do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, jak i z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (M. Stahl, Z. Kmiecik "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego - w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny", Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102).

W świetle powyższych uwag, podnieść należy, że zarzuty skargi dotyczące istotnego naruszenia prawa przez zaskarżoną uchwałę, na skutek zamieszczenia w niej zapisu stanowiącego powtórzenie regulacji ustawowej - uznać należy za niezasadne.

Nieuprawnione jest także twierdzenie, że każde powtórzenie regulacji ustawowych przez przepisy stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego automatycznie uznaje się za istotne naruszenie prawa, bowiem dopuszczalne jest powielenie w akcie prawa miejscowego zapisu aktu prawnego wyższego rzędu - o ile powtórzenie następuje w całości, bez zmian i nie wpływa negatywnie na komunikatywność aktu, w którym taki zabieg zastosowano.

Zauważyć się godzi, że podejmowane corocznie przez Radę Gminy analogiczne uchwały podlegały kontroli Wojewody Warmińsko - Mazurskiego i nie były kwestionowane przez organ nadzoru.

Załączniki:

1. Odpis Skargi
2. Akta postępowania