



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 11 maja 2023 r.

Poz. 4099

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.389.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 4 maja 2023 r.

Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LXII/778/23 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Piotrkowie Trybunalskim na rok 2023, w części obejmującej:

- § 10 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu „bezdomnym” ,
- § 11 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu „bezdomnych” ,
- § 11 ust. 2 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „pozostałych przypadkach i” .

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 marca 2023 r. Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego podjęła uchwałę Nr LXII/778/23 w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Piotrkowie Trybunalskim na rok 2023. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 kwietnia 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego zawiadomienia z dnia 19 kwietnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.389.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 25 kwietnia 2023 r. znak: DRM.0711.13.2023 (wpływ do tut. Urzędu w dniu 26 kwietnia 2023 r.) Przewodniczący Rady Miasta Piotrków Trybunalski poinformował, że zastrzeżenia organu nadzoru zostaną uwzględnione w zmianach do uchwały, która zostanie podjęta na najbliższej sesji Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

Pomimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LXII/778/23 Rady Miasta Piotrków Trybunalski z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Piotrkowie Trybunalskim na rok 2023, zwanej dalej Programem, stanowił art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą.

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy, 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. Program ten, jak stanowi art. 11a ust. 2 ustawy, obejmuje w szczególności: 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie; 3) odławianie bezdomnych zwierząt; 4) obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt; 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; 6) usypianie ślepych miotów; 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi zawierać ma również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków, do czego zobowiązuje art. 11a ust. 5 ustawy. Dodatkowo, program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 ustawy) oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3a ustawy). Powołane wyżej przepisy ustawy określają zagadnienia powierzone gminie do uregulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Ta część programu, o której mowa w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy, jest obowiązkowa i nie może zostać przez radę gminy pominięta. Pominięcie takie oznaczać będzie bowiem niewypełnienie delegacji ustawowej, które (tak w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu) uznawane jest za istotne naruszenie prawa. Jednocześnie należy zauważyć, że powołane wyżej przepisy ustawy, poza wskazaniem zagadnień powierzonych gminie do uregulowania w programie, określają również granice kompetencji prawotwórczej, przyznanej w tym zakresie organowi stanowiącemu gminy. Wszelkie regulacje, co do których rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego są sprzeczne z prawem. Postanowienia te naruszają wówczas art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Powyższa zasada oznacza, że również organ stanowiący gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Organ nie jest upoważniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1773/15).

W § 10 ust. 1 Programu Rada postanowiła, że gospodarstwo rolne przy ul. Krętej 52 w Piotrkowie Trybunalskim przyjmuje i zapewnia opiekę bezdomnym zwierzętom gospodarskim z terenu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. W ocenie organu nadzoru regulacja powyższa w części dotyczącej wyrazu „bezdomnym” nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Stosownie do tego przepisu Rada zobowiązana jest do wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Wobec kategoriycznego brzmienia tego przepisu organ nadzoru nie ma wątpliwości, że w Programie należy wskazać konkretny podmiot, który będzie realizował zadania w zakresie przyjmowania zwierząt gospodarskich – bez żadnych warunków, czy zastrzeżeń. Chodzi zatem o każde zwierzę gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymaga umieszczenia w gospodarstwie rolnym z powodu szeregu różnych przyczyn (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 602/14; wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 września 2017 r., II SA/Ke 478/17; wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 października 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 481/22). Przy takim sformułowaniu ustawowym nie może być mowy, aby wolą ustawodawcy było zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym jedynie bezdomnym zwierzętom gospodarskim.

Zastrzeżenie organu nadzoru dotyczy również postanowienia zawartego w § 11 ust. 1 Programu, w którym Rada postanowiła, że schronisko zapewnia całodobową opiekę weterynaryjną dla zwierząt bezdomnych poszkodowanych w zdarzeniach drogowych z terenu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, poprzez Gabinet Weterynaryjny Diagnostyka Zwierząt, ul. Polna 72, 97-300 Piotrków Trybunalski. W ocenie organu nadzoru regulacja powyższa w części dotyczącej wyrazu „bezdomnych” nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Stosownie do tego przepisu Rada zobowiązana jest do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Podkreślić należy, że ten rodzaj opieki weterynaryjnej dotyczy wszystkich zwierząt, co potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1503/17. W wypadkach drogowych mogą brać zatem udział np. zwierzęta domowe, zwierzęta gospodarskie, ale również zwierzęta dzikie. Biorąc pod uwagę powyższe należy podkreślić, że wynikający z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt dotyczy wszystkich zwierząt

(nie tylko np. bezdomnych). Treść § 11 ust. 1 Programu w zakresie wyrazu "bezdomnych" przekracza granice upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy.

W § 11 ust. 2 Programu Rada postanowiła, że w pozostałych przypadkach i zdarzeniach drogowych z udziałem zwierząt całodobową opiekę weterynaryjną i transport zapewnia lecznica weterynaryjna pn. Prywatna Praktyka Weterynaryjna Mirosław Kacprzyk, z/s ul. Konecka 28, 97-330 Sulejów. W ocenie organu nadzoru regulacja powyższa w części dotyczącej wyrazów „pozostałych przypadkach i” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy i jednocześnie narusza Zasady techniki prawodawczej. Zgodnie z treścią § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Reasumując, § 10 ust. 1 w zakresie wyrazu „bezdomnym”, § 11 ust. 1 w zakresie wyrazu „bezdomnych” oraz § 11 ust. 2 w zakresie wyrazów „pozostałych przypadkach i” w załączniku do uchwały Nr LXII/778/23 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Piotrkowie Trybunalskim na rok 2023, w sposób istotny naruszają prawo tj.: art. 11a ust. 2 pkt 7 i 8 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej wyżej części.

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego