



Poznań, dnia 24 marca 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.156.2021.4

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

orzekam

nieważność Wprowadzenia w zakresie zwrotu: "oraz dziko żyjących, które pojawiają się w strefie oddziaływania gminy" i § 1 ust. 4 w zakresie zwrotu: "jak również dziko żyjących, które pojawią się w strefie oddziaływania Gminy" załącznika do uchwały nr XXIV/188/2021 Rady Gminy Baranów z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Baranów w 2021 roku - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 lutego 2021 r. Rada Gminy Baranów podjęła uchwałę nr XXIV/188/2021 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Baranów w 2021 roku, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 08 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020r. poz.713 ze zm.) oraz art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2020r. poz. 638)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 marca 2021 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw oraz ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej wymienionym wyroku: powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z utrwalonym już stanowiskiem sądów administracyjnych powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Przykładowo, Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 28 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 531/10 stwierdził, że "Praktyka formułowania kilku definicji legalnych nie tylko nie spełnia funkcji dla której stosuje się ten środek techniki prawodawczej, ale dodatkowo powoduje merytorycznie nieuzasadnione wątpliwości interpretacyjne, prowadząc tym samym do niejednorodności rozumienia danego terminu, a w konsekwencji - niejednorodności decydowania przy wykorzystaniu takich definicji do budowy części stosownej normy prawnej. Ma więc skutek dysfunkcyjny w stosunku do celów związanych z definiowaniem legalnym, co jednoznacznie skłania do braku akceptacji takiej praktyki".

Rada Gminy Baranów stanowiąc przepis § 1 ust. 4 Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Baranów w 2021 roku, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały postanowiła, że "Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) Zwierzętach bezdomnych – należy przez to rozumieć zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotychczas pozostawały, jak również dziko żyjących, które pojawiają się w strefie oddziaływania Gminy". Tymczasem przepis art. 4 pkt 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 poz. 638) definiuje zwierzęta bezdomne jako "zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały". W konsekwencji, przyjąć należy, że w przedmiotowej sprawie Rada Gminy Baranów dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt. Konsekwencją stwierdzenia nieważności § 1 ust. 4 w zakresie zwrotu: "jak również dziko żyjących, które pojawiają się w strefie oddziaływania Gminy" załącznika do uchwały, jest również konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego Wprowadzenia w zakresie zwrotu: "oraz dziko żyjących, które pojawiają się w strefie oddziaływania gminy" tego załącznika.

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

/dokument podpisany elektronicznie/

Otrzymują:

Rada Gminy Baranów

Wójt Gminy Baranów