



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia środa, 17 maja 2023 r.

Poz. 2886

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.210.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 11 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr LXVIII/856/2023 Rady Miejskiej w Nidzicy z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Nidzica w 2023 r. w części dotyczącej:**

- § 1 pkt 5-7 Załącznika do uchwały.

#### Uzasadnienie

W dniu 30 marca 2023 r., Rada Miejska w Nidzicy, podjęła uchwałę Nr LXVIII/856/2023 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Nidzica w 2023 r., stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 kwietnia 2023 r.

Jako podstawę prawną ww. uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), dalej ustawa o ochronie zwierząt.

Zgodnie z dyspozycją art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt, 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 obejmujący 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.

Zdaniem organu nadzoru ww. uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

W myśl art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego i działania w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję prawodawczą, organ musi

ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, że przekroczenie upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności podjętego aktu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 kwietnia 2018 r. sygn. akt IV SA/Po 166/18Z), stosownie bowiem do treści art. 91 ust. 1 zdanie 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

W orzecznictwie sądowno administracyjnym utrwalił się również pogląd, że w ramach delegacji ustawowej do podjęcia aktu prawa miejscowego brak jest upoważnienia do formułowania przez radę gminy jakichkolwiek definicji określonych pojęć. Dotyczy to nie tylko pojęć użytych w programie na jego potrzeby, ale również pojęć już wcześniej zawartych w ustawie upoważniającej, jak również w innych ustawach. Rada gminy nie została bowiem uprawniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się ustawodawca. A *minori ad maius* niedopuszczalne jest również dokonywanie zmian w definicjach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny, niż uczynił to ustawodawca. (zob. wyroki NSA: z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. II OSK 2058/11; z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. II OSK 1256/09, baza CBOSA).

Ponadto uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna zawierać tylko treści normatywne, a nie powtórzenie norm zawartych w innych przepisach prawa. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 1 lutego 2010 r. (sygn. akt II OSK 1930/09) takie "powtarzanie" przepisów za innymi aktami prawnymi pozbawia w istocie akt charakteru normatywnego, czyni go niejasnym i nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji, dla jakiej jest stanowiony.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że rada gminy uchwalając przepisy prawa miejscowego winna to czynić w zgodzie z postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej: ZTP. W § 149 ZTP wskazano, że w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Z kolei w § 118 w związku z § 143 ZTP określono, że w aktach prawa miejscowego nie powtarza się ustawy upoważniającej oraz innych aktów normatywnych. Powyższe unormowania ZTP stanowią podstawę sformułowanej w orzecznictwie sądownoadministracyjnym zasady zakazu umieszczania (przepisywania) unormowań ustawowych w aktach niższego rzędu, w tym w aktach prawa miejscowego.

Tymczasem Rada Miejska w Nidzicy w załączniku do badanej uchwały w Rozdziale 1 Postanowienia ogólne w § 1 wprowadziła definicje pojęć „zwierzęta bezdomne”, „zwierzęta gospodarskie” oraz „koty wolno żyjące”, podczas gdy pojęcie „zwierzęta bezdomne” (§ 1 pkt 5 Programu) zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt, pojęcie „zwierzęta gospodarskie” (§ 1 pkt 6 Programu) zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt, a pojęcie „zwierzęta wolno żyjące” (§ 1 pkt 7 Programu) zdefiniowano w art. 4 pkt 21 ustawy o ochronie zwierząt.

Konkludując, wynikający z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt zakres upoważnienia określający zagadnienia podlegające regulacji w programie nie obejmuje uprawnień rady do formułowania w nim definicji pojęć używanych przez ustawodawcę. Ponadto definiowanie pojęć ustawowych jak i wprowadzenie własnych definicji na potrzeby podejmowanej uchwały, zarówno w przypadku powtórzenia definicji ustawowej, jej modyfikacji, jak i zdefiniowania pojęcia ustawowego nie zdefiniowanego przez ustawodawcę stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Artur Chojecki