



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 25 kwietnia 2025 r.

Poz. 1859

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.92.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 18 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 poz. 1465 ze zm.), stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XI/58/25 Rady Miejskiej w Wielbarku z dnia 31 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie gminy Wielbark w 2025 roku”, w części:

- § 4 ust. 2;
- § 4 ust. 3 co do sformułowania „a za ich transport do schroniska odpowiada schronisko”;
- § 6 ust. 2.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Wielbarku na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r., poz. 1580 ze zm.), przyjęła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Wielbark w 2025 roku, stanowiący załącznik do uchwały, zwanego dalej Programem.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 kwietnia 2025 r.

Materialną podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały, stanowi art. 11a w zw. z art. 11 ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którym rada gminy, wypełniając nałożone ustawą obowiązki w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt, zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz wylapywania bezdomnych zwierząt, określa w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program taki, 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. Ponadto, Program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie, plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie oraz zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację i sposób wydatkowania tych środków.

Uchwała podejmowana w tym przedmiocie stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencje prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa.

Każda norma kompetencyjna musi być zatem tak realizowana, aby nie naruszała przepisów ustawy i uwzględniała treść delegacji ustawowej. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jej nieważnością w całości lub w części – w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Należy stwierdzić, że zakres upoważnienia do określenia szczegółowej materii dotyczącej programu nie obejmuje uprawnienia do formułowania jakichkolwiek *definicji* pojęć na potrzeby programu opieki nad

zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Brak upoważnienia rady w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w programie na jego potrzeby własnych *definicji* pojęć, w tym ustalania znaczenia określeń ustawowych, jak i do powtarzania w nim *definicji* ustawowych.

Tymczasem w **§ 4 ust. 2 Programu** Rada przyjęła, że wylapywaniem będą objęte bezdomne zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka pozostawione bez opieki w stosunku, do których nie istnieje możliwość ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką dotychczas pozostawały, a w szczególności chore lub zagrażające życiu, zdrowiu i bezpieczeństwu ludzi. Powołany przepis Programu stanowi nieuprawnioną *modyfikację definicji* zwierząt bezdomnych, zawartej w art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zgodnie podkreśla się, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowiło przepis powszechnie obowiązujący. W sytuacji, gdy w jednym akcie następuje pomieszczenie materii ustawowej i tej, którą winien normować regulamin w granicach ustanowionego upoważnienia ustawowego, dochodzi do obniżenia rangi przepisów ustawowych do rangi przepisów prawa miejscowego. Tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba zatem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Ponadto zdaniem organu nadzoru Rada Miejska w Wielbarku nie posiadała upoważnienia do nakładania w treści aktu prawa miejscowego, obowiązków na uczestniczące w realizacji programu podmioty trzecie tj. schronisko.

Z takimi postanowieniami mamy zaś do czynienia w **§ 4 ust. 3 Programu**, w którym mowa o odpowiedzialności schroniska za transport do schroniska odłowionego zwierzęcia oraz w **§ 6 ust. 2 Programu**, który ustala, że w przypadku zwierząt oznakowanych elektronicznie schronisko podejmuje próbę ustalenia dotychczasowego właściciela, poprzez sprawdzenie danych zapisanych w bazie danych identyfikujących właściciela oraz nawiązanie z nim kontaktu w celu odebrania zagubionego zwierzęcia.

W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw do wprowadzenia w przyjętym Programie regulacji zawartych w ww. postanowieniach. Art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, nie upoważnia bowiem rady gminy, mimo wprowadzenia przez ustawodawcę w tym przepisie katalogu otwartego, do regulowania kwestii dotyczących stosunków cywilnoprawnych, w tym nakładania obowiązków na inne podmioty.

Stosownie do art. 353¹ k.c. strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Treść umowy podlega regułom prawa cywilnego, a podmiot zewnętrzny, jakim jest – rada gminy, nie ma podstaw prawnych do wpływania na jej treść. Wprowadzenie zatem, w akcie prawa miejscowego regulacji umownych narusza prawo w sposób istotny. Kompetencje w zakresie kształtowania postanowień umowy posiada bowiem organ wykonawczy gminy.

Należy wskazać, iż postanowienia posiadające charakter indywidualnych postanowień umownych, zgodnie z przyjętym stanowiskiem judykatury, nie mogą stanowić unormowań aktu powszechnie obowiązującego, na obszarze działania organu, który go ustanowił (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 października 2015 r. sygn. akt: II SA/Bd 853/15). Postanowienia umowne, zawarte w akcie prawa miejscowego naruszają zasadę wynikającą z art. 353¹ ustawy Kodeks cywilny, która dopuszcza kształtowanie stosunku prawnego pomiędzy stronami umowy.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na wstępie.

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

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Mateusz Szauer

I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski