

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr PN.4131.198.2022**  
**Wojewody Warmińsko - Mazurskiego**  
**z dnia 27 kwietnia 2022 r.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr II/408/22 Rady Gminy Mrągowo z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Mrągowo w 2022 r., w części dotyczącej § 2 pkt 3, 5 i 6, § 6 ust. 1 w zakresie sformułowania „zagubione, wałęsające się, pozostające bez opieki właściciela”, § 8 ust. 6 w zakresie sformułowania „dla których nie istnieje możliwość ustalenia ich właściciela”, § 9 ust. 4 pkt 1 w zakresie sformułowania „z uwagi na możliwość zgłoszenia się właściciela lub opiekuna”, §10 ust. 2, §10 ust. 4 załącznika do przedmiotowej uchwały.

**UZASADNIENIE**

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Mrągowo, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym* oraz art. 11a ust. 1 i ust. 3a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o *ochronie zwierząt*, ustaliła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Mrągowo w 2022 roku, stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej Programem.

Stosownie do art. 11a ust. 2 ustawy o *ochronie zwierząt*, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt 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.

Zgodnie z utrwalonym w tym zakresie orzecznictwem, organ stanowiący podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w art. 11a ust. 2 i ust. 5 ww. ustawy. Jest on zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 września 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 398/16).

Rada Gminy Mrągowo w § 2 pkt 3 Programu wprowadziła definicję zwierząt domowych, zgodnie z którą przez zwierzęta domowe rozumieć należy zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza (głównie psy i koty). Rada dokonała tym samym zmiany definicji ustawowej zawartej w art. 4 pkt 17 ustawy o *ochronie zwierząt*.

Ponadto Rada wprowadziła w § 2 pkt 5 Programu definicję zwierząt zabłąkanych, a w § 2 pkt 6 wprowadziła inną niż w ustawie, definicję kotów wolno żyjących, zgodnie z którą są to „koty urodzone lub żyjące na wolności (żyjące w otoczeniu człowieka w stanie dzikim)”. Tymczasem w myśl art. 4 pkt 21 ustawy „zwierzętami wolno żyjącymi (dzikimi)” są zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. Do takich zwierząt należy również zaliczyć koty wolno żyjące.

Rada Gminy nie ma upoważnienia ustawowego do formułowania definicji, a tym bardziej do ustalania innego znaczenia określeń zawartych w ustawie. Wprowadzając ww. definicje, Rada Gminy Mrągowo przekroczyła zatem zakres upoważnienia ustawowego. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemania kompetencji, normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły

i literalny. Zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

W § 6 ust. 1 Programu Rada przyjęła, że zwierzęta bezdomne, zagubione, wałęsające się, pozostające bez opieki właściciela z terenu Gminy Mrągowo przekazywane będą do Schroniska dla zwierząt w Bagienicach Małych, 11-700 Mrągowo.

W § 8 ust. 6 Programu Rada postanowiła, że odłowione zwierzęta bezdomne, dla których nie istnieje możliwość ustalenia ich właściciela po okresie 2 tygodni obserwacji mogą zostać zakwalifikowane do adopcji.

Ponadto w § 9 ust. 4 pkt 1 Programu Rada przyjęła, iż zabiegom sterylizacji lub kastracji nie podlegają zwierzęta w okresie 14 dni od umieszczenia ich w Schronisku z uwagi na możliwość zgłoszenia się właściciela lub opiekuna.

Wyżej wymienione postanowienia zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, wynikającego z dyspozycji przepisów art. 11a ust. 2 pkt 1-8, ust. 3 i 3a ustawy *o ochronie zwierząt*. Z żadnego z tych przepisów, jak również z żadnego innego przepisu ustawy *o ochronie zwierząt*, nie wynika upoważnienie dla rady gminy, do określenia w programie terminu odbioru zwierzęcia przez właściciela, po upływie którego zwierzę przeznacza się do adopcji lub poddaje zabiegowi kastracji lub sterylizacji. Art. 4 pkt 16 ustawy *o ochronie zwierząt* zawiera definicję legalną zwierzęcia bezdomnego, z której jasno wynika, że zwierzę bezdomne to takie, wobec którego nie ma możliwości ustalenia właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawało. W żadnym przypadku nie chodzi tu o zwierzę, które ma właściciela. Zatem treść § 6 ust. 1, § 8 ust. 6 oraz § 9 ust. 4 pkt 1 Programu w sposób istotny naruszają zarówno art. 4 pkt 16, jak i art. 11a pkt 1-8 ustawy *o ochronie zwierząt*.

W § 10 ust. 2 Programu Rada Gminy Mrągowo postanowiła, że w przypadku zwierząt oznakowanych elektronicznie Schronisko podejmuje próbę ustalenia dotychczasowego właściciela poprzez sprawdzenie zapisanych w bazie danych identyfikujących właściciela oraz nawiązanie z nim kontaktu w celu odebrania zagubionego zwierzęcia, natomiast w § 10 ust. 4 Rada ustaliła, że zwierzę ze Schroniska może adoptować tylko osoba pełnoletnia, posiadająca dowód tożsamości, po podpisaniu umowy adopcyjnej.

Powyższe postanowienia nie znajdują uzasadnienia w upoważnieniu udzielonym Radzie Gminy Mrągowo przez ustawodawcę w art. 11a ustawy *o ochronie zwierząt*. Należy wskazać, iż program, o którym mowa w art. 11a ww. ustawy, dotyczy wyłącznie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Zgodnie z definicją ustawową zwierzętami bezdomnymi są 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 dotąd pozostawały. Z przepisu art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy *o ochronie zwierząt* nie wynika również upoważnienie do ustalania przez radę gminy procedury adopcyjnej zwierzęcia ze schroniska. Ustawa przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencję do objęcia programem jedynie poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Rada Gminy Mrągowo ww. postanowieniami uchwały przekroczyła zatem zakres upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

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