



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 13 kwietnia 2023 r.

Poz. 2214

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.77.2023.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 12 kwietnia 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 XXXIII/219//2023 Rady Gminy Przytuły z dnia 24 marca 2023 roku w sprawie przyjęcia Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Przytuły w 2023 roku.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 24 marca 2023 r. Rada Gminy Przytuły podjęła uchwałę NR XXXIII/219//2023 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Przytuły w 2023 roku.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 30 marca 2023 r., po czym z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza treści przedłożonego aktu prawnego wykazała, iż został on podjęty z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 11 kwietnia 2023 r. wszczął postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia jego nieważności.

Zgodnie z § 3 ust. 1 załącznika do przedmiotowej uchwały podmiotem, z którym gmina zawarła stosowną umowę obejmującą m. in. odławianie i umieszczanie w schronisku bezdomnych zwierząt jest *Pensjonat dla zwierząt „Cyganowo”*, z siedzibą ul. Mickiewicza 44, 16-500 Sejny.

Tym samym zadanie zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt powierzone zostało podmiotowi, który został wykreślony z rejestru Powiatowego Lekarza Weterynarii w Sejnach (decyzja Powiatowego Lekarza Weterynarii w Sejnach, znak PIW-Z.5120.6.1.3.2023 z dn. 20.02.2023 r.), a zatem nie jest już uprawniony do prowadzenia tego rodzaju działalności.

Powoduje to, że Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), zgodnie z którym Program, o którym mowa w ust. 1 (program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt) obejmuje w szczególności zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Jak stanowi art. 4 pkt 25 ww. ustawy ilekroć w ustawie jest mowa o „schronisku dla zwierząt” - rozumie się przez to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421). W ocenie organu nadzoru tego rodzaju wymogów nie spełnia podmiot, który został wykreślony z rejestru Powiatowego Lekarza Weterynarii.

Regulacja zawarta w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 ustawy o ochronie zwierząt wskazuje elementy, jakie musi zawierać program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Brak któregokolwiek z tych obligatoryjnych elementów wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie przepisów ustawy, a tym samym istotne naruszenie przepisów prawa. Niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 września 2017 r. sygn. II SA/Go 700/17, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 września 2017 r. sygn. II SA/Go 723/17, wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 września 2017 r. sygn. II SA/Kr 872/17, wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2016 r. sygn. II SA/Kr 398/16, wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r. sygn. II OSK 37/13, wyrok WSA w Rzeszowie, sygn. II SA/Rz 858/15).

Dodatkowo należy zauważyć, że zgodnie z art. 11a ust. 5 ww. ustawy Program, o którym mowa w ust. 1, powinien zawierać wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina. Oznacza to, iż w Programie konieczne jest co najmniej dokonanie podziału środków na poszczególne zadania ujęte w programie (jako że to stanowi o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem). Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań.

Tymczasem w § 10 załącznika do uchwały Rada Gminy Przytuły nie wskazała środków finansowych na realizację zadania dotyczącego wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich.

Jak wskazał WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 7 września 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 551/21 „użyty przez ustawodawcę zwrot: „sposób wydatkowania” środków finansowych, oznacza przedstawienie w programie, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. Czym innym jest wskazanie sposobów realizacji celów programu, a czym innym konkretne i jednoznaczne ustalenie w ramach przewidzianych środków sposobów ich wydatkowania, które z oczywistych względów powinny być zgodne z celami i przyjętymi założeniami programu”.

Należy podkreślić, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji nie może regulować kwestii nieprzekazanych do regulacji i jednocześnie ma obowiązek uregulowania realizacji zadań jej przekazanych. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). Wymienione w art. 11a niezbędne postanowienia programu, jak i określony ustawą sposób procedowania, mają więc charakter obligatoryjny. Brak któregokolwiek z powyższych elementów skutkuje stwierdzeniem, że podjęty akt nie wyczerpuje ustawowego upoważnienia.

Za naruszający przepisy prawa w sposób istotny należy także uznać § 1 ust. 2 załącznika do uchwały, zgodnie z którym: *„Koordynatorem programu jest Wójt Gminy Przytuły, za pośrednictwem właściwych merytorycznie stanowisk pracy w Urzędzie Gminy w Przytułach.”*

Należy bowiem zauważyć, że organ stanowiący gminy nie został upoważniony do nakładania obowiązków i zadań na pracowników zatrudnionych w strukturach urzędu gminy. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 1-5 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz) jest kierownikiem urzędu wykonującym uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu, jak również organem właściwym do nadania w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy. W związku z tym osoby zatrudnione w urzędzie podlegają zwierzchnictwu służbowemu wójta (burmistrza), który jako pracodawca wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy. Zatem wyłącznie wójt (burmistrz), jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu, może decydować o zakresie obowiązków pracowników urzędu i organizować pracę poszczególnych wydziałów czy urzędników.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Przytuły nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 1 i ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt w związku z art. 7 Konstytucji RP i czyni wydanie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego w pełni uzasadnionym.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
*Agnieszka Krystoń*