



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 29 kwietnia 2024 r.

Poz. 2303

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.97.2024 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 25 kwietnia 2024 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**

**części** zapisów załącznika do uchwały Nr LXIII/683/24 Rady Gminy Suwałki z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Suwałki w 2024 roku, tj. § 4 ust. 1 w zakresie słowa: „pracownika”, § 5 zd. 3 w zakresie słowa „pracownika”, § 10 ust. 3 w zakresie zwrotu: „bądź od pracownika” oraz § 5 w zakresie zwrotu: „bądź Policji”, § 10 ust. 2 w zakresie „bądź dla Policji przez całą dobę”, § 10 ust. 3 „Policji”.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 26 marca 2024 r. Rada Gminy Suwałki podjęła uchwałę Nr LXIII/683/24 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Suwałki w 2024 roku. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 27 marca 2024 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności. Analiza treści wykazała istotne naruszenie prawa co do części zapisów załącznika do ww. uchwały, w związku z czym w dniu 23 kwietnia 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze.

Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Wskazać należy, że w świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych, uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Przepis udzielający kompetencji prawodawczej podlega wykładni dosłownej, a zatem nie może być interpretowany rozszerzająco. Każde bowiem wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie normy upoważniającej i konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Podstawę podjęcia ww. uchwały stanowi art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.; dalej jako „ustawa”), zgodnie z którym, 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.

W ust. 2 ww. przepisu, ustawodawca wskazał, że program, o którym mowa w ust. 1, 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.

Powyższy przepis, dając gminie szerokie upoważnienie, co do zakresu regulowanej materii (wskazuje na to użyte określenie „w szczególności”), nie można jednak na tej podstawie wyprowadzić wniosku, iż zakres wprowadzanych regulacji może być w pełni dowolny. Program, w myśl ustawy dotyczy bowiem opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Przechodząc do analizy uchwały, będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, podnieść należy, iż organ stanowiący Gminy Suwałki kilkakrotnie w treści Programu wskazał pracownika Urzędu Gminy i Policję – jako podmioty odpowiedzialne za wykonywanie określonych w Programie czynności, tj.:

- opieka nad kotami wolno żyjącymi na terenie Gminy Suwałki będzie realizowana poprzez zakup karmy dla kotów, która będzie wydawana przez pracownika Urzędu Gminy Suwałki osobom dokarmiającym koty (§ 4 ust. 1 załącznika do uchwały),
- odłowienia zwierzęcia bezdomnego z terenu Gminy Suwałki dokonuje podmiot odławiający na zgłoszenie pracownika Urzędu Gminy Suwałki, bądź Policji. (§ 3 zd. 3 załącznika do uchwały),
- podmiot, o którym mowa w ust. 1, po otrzymaniu zgłoszenia od Policji, bądź od pracownika Urzędu Gminy, odbierze pokrzywdzone zwierzę z miejsca zdarzenia i przewiezie do gabinetu weterynaryjnego, celem zapewnienia mu opieki weterynaryjnej (§ 10 ust. 3 załącznika do uchwały).

Należy zauważyć, że organ stanowiący gminy nie został upoważniony do nakładania obowiązków i zadań na podmioty zewnętrzne, jak i pracowników zatrudnionych w strukturach urzędu gminy. Takie działanie Rady Gminy stanowi istotne naruszenie przepisu art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, który nie upoważnia Rady Gminy, mimo wprowadzenia przez ustawodawcę katalogu otwartego, co do przedmiotu regulacji, do nakładania obowiązków na inne niż gmina podmioty.

Zakres działań Policji, określa m.in. ustawa o policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz. U. 2024 poz. 145), która w art. 14 ust. 2 wskazuje, że Policja wykonuje również czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach. Tymczasem przepisy ustawy o ochronie zwierząt, w oparciu o które została podjęta niniejsza uchwała, nie przewidują możliwości realizacji przez Policję zadań w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt.

Z kolei art. 33 ust. 1-5 ustawy o samorządzie gminnym, wskazuje, że to wójt (burmistrz, prezydent miasta) 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, prezydenta miasta), który jako pracodawca wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy. Zatem wyłącznie wójt jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu, może decydować o zakresie obowiązków pracowników urzędu.

Zgodnie z przyjętym stanowiskiem judykatury (por. wyrok WSA we Wrocławiu, w wyroku z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt: II SA/Wr 521/06; wyrok WSA z dnia 29 stycznia 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 2559/19) „przynana radzie gminy kompetencja nie oznacza dowolności”. Podejmując akt prawa miejscowego, organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia wynikającego z ustawy, co znajduje również odzwierciedlenie w art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP. Jednocześnie zasada praworządności, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia, regulowana aktem normatywnym, wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Wynika to także wprost z art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Tym samym wydając akt prawa miejscowego organ gminy zobowiązany jest ściśle przestrzegać delegacji ustawowej. Akty prawa miejscowego, jako akty podustawowe muszą być niesprzeczne zarówno z ustawą, na podstawie której zostały wydane, jak również z Konstytucją i innymi aktami ustawowymi, które bezpośrednio lub pośrednio odnoszą się do tej samej materii.

W kontekście powyższego zasadnym jest stwierdzenie nieważności części zapisów Załącznika do uchwały Nr LXIII/683/24 Rady Gminy Suwałki z dnia 26 marca 2024 r., tj. § 4 ust. 1 w zakresie słowa: „pracownika”, § 5 zd. 3 w zakresie słowa „pracownika”, § 10 ust. 3 w zakresie zwrotu: „bądź od pracownika” oraz § 5 w zakresie zwrotu: „bądź Policji”, § 10 ust. 2 w zakresie „bądź dla Policji przez całą dobę”, § 10 ust. 3 „Policji”.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy 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*