



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 24 kwietnia 2025 r.

Poz. 1828

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.93.2025 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 r., poz. 1464 ze zm.), stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XVII/87/2025 Rady Miejskiej w Biskupcu z dnia 19 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Biskupiec w 2025 roku, w części:

- § 4 ust. 1 co do sformułowania „Referat Ochrony Środowiska Urzędu Miejskiego w Biskupcu;
- § 4 ust. 2 pkt 4 lit a, § 4 ust. 2 pkt 6, § 5 ust. 3 pkt 8 oraz § 5 ust. 4 pkt 5 co do sformułowania „Referatu Ochrony Środowiska”;
- § 5 ust. 5 pkt 3 w zakresie słów „Inspektorowi ds. ochrony zwierząt i środowiska z” oraz
- § 5 ust. 5 pkt 4 list a-c.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Biskupcu uchwala, o której mowa na wstępie, powołując się na 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, stanowiący załącznik do uchwały, zwanego dalej Programem.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 27 marca 2025 r.

W ocenie organu nadzoru ww. uchwała we wskazanej części, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa

Zgodnie z art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt, rada gminy 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.

Ponadto zgodnie z art. 11a ust. 3 ww. ustawy, program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie. Natomiast w myśl kolejnego przepisu, czyli ust. 3a, program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają.

Powołane powyżej normy ustawy, poza wskazaniem zagadnień powierzonych gminie do uregulowania w programie, określają również granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi stanowiącemu gminy.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta oznacza, że organ stanowiący gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Organ nie jest upoważniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1773/15). Oznacza to, że wszelkie regulacje, co do których rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego, są sprzeczne z prawem.

Działając w oparciu o ww. przepisy ustawy o ochronie zwierząt, Rada Miejska w Biskupcu uchwalając Program, w **§ 4 ust. 1 Programu** ustaliła, że opieka nad wolnożyjącymi kotami będzie realizowana przez Gminę Biskupiec – Referat Ochrony Środowiska Urzędu Miejskiego w Biskupcu.

Zdaniem organu nadzoru, organy stanowiące gminy, nie są upoważnione do ingerowania w obowiązki i zadania poszczególnych referatów, wydziałów w jednostkach organizacyjnych gminy (w tym urzędu gminy). Kompetencje w tym zakresie, przysługują wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi), który jest kierownikiem urzędu i określa zarówno organizację, jak i zasady jego funkcjonowania. Wójt (burmistrz, prezydent) sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy, o czym wyraźnie stanowi art. 33 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym. Podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy i powierzenie jej wykonania wójtowi, otwiera dopiero drogę organowi wykonawczemu gminy do podjęcia działań zmierzających do wykonania tej uchwały. Wójt, określając sposób wykonania uchwały, winien wyznaczyć referat, wydział lub osoby odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z przejętego przez radę gminy Programu (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 19 września 2024 r., sygn. akt: II SA/OI 524/24). Jednocześnie, w tym miejscu wskazać należy na regulacje wynikające z art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

Tym samym, to organ wykonawczy jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia konkretnemu pracownikowi zadań zmierzających do realizacji Programu. Rada Miejska w Biskupcu, stanowiąc w ww. zakresie, bezpodstawnie wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego gminy, co skutkuje, mając na uwadze ww. zasadę konstytucyjną, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP oraz przepisy ustawy, koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego kwestionowanych zapisów.

Powyższa uwaga odnosi się również w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia do **§ 4 ust. 2 pkt 4 lit a, § 4 ust. 2 pkt 6, § 5 ust. 3 pkt 8, § 5 ust. 4 pkt 5 Programu oraz § 5 ust. 5 pkt 3 Programu** w odniesieniu do zgłaszania potrzeby odłowienia zwierzęcia Inspektorowi ds. ochrony zwierząt i środowiska z Urzędu Miejskiego w Biskupcu.

Ponadto w **§ 5 ust. 5 pkt 4 a-b Programu** zawarto postanowienia dotyczące ustalenia obowiązków podmiotów odławiających zwierzęta, w przypadku, gdy zwierzę jest oznakowane tj. informowania właściciela takiego zwierzęcia i wezwania właściciela do jego odebrania (lit. a) oraz informowania o powyższych okolicznościach Urzędu Miejskiego i sporządzania comiesięcznego zestawienia (lit. b).

Powołane przepisy Programu stanowią przekroczenie delegacji ustawowej, o której mowa w art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, a materia zawarta w kwestionowanych przepisach nie mieści się w ramach upoważnienia ustawowego, gdyż dotyczy kwestii, które mogą ewentualnie zostać zawarte w umowie cywilnoprawnej pomiędzy gminą, a podmiotem odławiającym zwierzęta.

Z kolei w **§ 5 ust. 5 pkt 4 lit c Programu** Rada przyjęła, że w przypadku braku oznakowania zwierzęcia gospodarskiego oraz braku możliwości ustalenia dotychczasowego właściciela, w terminie do końca następnego dnia roboczego od uzyskania informacji o odłowieniu, gmina informuje o tym fakcie, Powiatowego Lekarza Weterynarii w Olsztynie, w celu podjęcia działań administracyjnych, w tym też związanych ze zwalczaniem

chorób zakaźnych zwierząt i brakiem oznakowania zwierzęcia, którego obowiązek oznakowania wynika z regulacji prawnych.

Zdaniem organu nadzoru zacytowane wyżej postanowienia nie odnoszą się stricte do realizacji programu, o którym mowa w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt i wykraczają poza wskazaną normę kompetencyjną. Tymczasem organ stanowiący gminy, uchwalając akt prawa miejscowego jest zobowiązany do tego, aby regulowana materia nie wykraczała poza ramy określone przez ustawodawcę.

W związku z tym, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Mateusz Szauer

I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski