



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 5 maja 2025 r.

Poz. 1967

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.103.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2025 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały Nr XII/77/2025 Rady Miejskiej w Suszu z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Susz w 2025 roku, w części dotyczącej:**

- pkt 3, pkt 4, pkt 5, pkt 6, pkt 7, pkt 8, pkt 9 Regulaminu określającego szczegółowe zasady rejestracji społecznych opiekunów kotów wolno żyjących oraz dokarmiania i opieki nad kotami wolno żyjącymi wraz z zasadami kontroli na terenie Gminy Susz, stanowiącego Załącznik 1 do Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Susz,
- pkt 8-11 Załącznika Nr 1 do Regulaminu określającego szczegółowe zasady rejestracji społecznych opiekunów kotów wolno żyjących oraz dokarmiania i opieki nad kotami wolno żyjącymi wraz z zasadami kontroli na terenie Gminy Susz, stanowiącego Załącznik 1 do Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Susz, tj. Wniosku rejestracji społecznego opiekuna kotów wolno żyjących na terenie Gminy Susz,
- Załącznika Nr 1 do Regulaminu określającego szczegółowe zasady rejestracji społecznych opiekunów kotów wolno żyjących oraz dokarmiania i opieki nad kotami wolno żyjącymi wraz z zasadami kontroli na terenie Gminy Susz, stanowiącego Załącznik 1 do Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Susz, tj. Wniosku rejestracji społecznego opiekuna kotów wolno żyjących na terenie Gminy Susz w zakresie sformułowania o treści: „W celu zweryfikowania danych zawartych we wniosku pracownicy Urzędu Miejskiego w Suszu mogą dokonać wizji lokalnej miejsca/miejsc bytowania/dokarmiania kotów wolno żyjących”,
- Załącznika Nr 2 do Regulaminu określającego szczegółowe zasady rejestracji społecznych opiekunów kotów wolno żyjących oraz dokarmiania i opieki nad kotami wolno żyjącymi wraz z zasadami kontroli na terenie Gminy Susz, stanowiącego Załącznik 1 do Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Susz, tj. Potwierdzenia rejestracji społecznego opiekuna kotów wolno żyjących na terenie Susz,
- § 4 ust. 3 lit. e) Załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: „, którzy będą zarejestrowani w Urzędzie zgodnie z regulaminem określającego szczegółowe zasady rejestracji społecznych opiekunów kotów wolno żyjących oraz dokarmiania i opieki nad kotami wolno żyjącymi wraz z zasadami kontroli na terenie Gminy Susz (załącznik nr 1).”.

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.), Rada Miejska w Suszu przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Susz w 2025 roku, stanowiący załącznik do ww. uchwały, zwany dalej Programem. Natomiast załącznikiem Nr 1 do Programu, Rada przyjęła Regulamin określający szczegółowe zasady rejestracji

społecznych opiekunów kotów wolno żyjących oraz dokarmiania i opieki nad kotami wolno żyjącymi wraz z zasadami kontroli na terenie Gminy Susz, dalej zwany Regulaminem. Ponadto Rada określiła w formie Załącznika Nr 1 do Regulaminu - Wniosek rejestracji społecznego opiekuna kotów wolno żyjących na terenie Gminy Susz, natomiast jako Załącznik Nr 2 do Regulaminu określiła wzór Potwierdzenia rejestracji społecznego opiekuna kotów wolno żyjących na terenie Susz.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 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 wyłapywania 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.

W ocenie organu nadzoru bez podstawy prawnej podjęte zostały następujące postanowienia Regulaminu określającego szczegółowe zasady rejestracji społecznych opiekunów kotów wolno żyjących oraz dokarmiania i opieki nad kotami wolno żyjącymi wraz z zasadami kontroli na terenie Gminy Susz, stanowiącego Załącznik 1 do Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Susz:

- Dane zawarte we wniosku zamieszczane są przez Urząd Miejski w Suszu w „Rejestrze społecznych opiekunów kotów wolno żyjących” /pkt 3 Regulaminu/,
- „Rejestr społecznych opiekunów kotów wolno żyjących” prowadzony jest przez Urząd Miejski w Suszu w formie papierowej i elektronicznej. /pkt 4 Regulaminu/,
- W celu zweryfikowania danych zawartych we wniosku pracownicy Referatu Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska Urzędu Miejskiego w Suszu mogą dokonać wizji lokalnej miejsca/miejsc bytowania/dokarmiania kotów. W przypadku stwierdzenia wskazującego na składanie nieprawdziwych informacji, społeczny opiekun zostanie wykreślony z „Rejestru społecznych opiekunów kotów wolno żyjących”. /pkt 5 Regulaminu/,
- Referat Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska Urzędu Miejskiego w Suszu na prośbę społecznego opiekuna kotów wolno żyjących wyda pisemne potwierdzenie rejestracji – ważne przez rok od daty jego wydania (załącznik nr 2 – potwierdzenie rejestracji społecznego opiekuna kotów wolno żyjących na terenie Gminy Susz) /pkt 8 Regulaminu/.

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do nakładania na Urząd Gminy oraz pracowników urzędu gminy konkretnych obowiązków. Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie wójt,

burmistrz, prezydent, gdyż zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. 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 osoby odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z tego aktu. Zatem to organ wykonawczy jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym pracownikom zadań zmierzających do realizacji Programu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 1071/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto Rada Miejska w Suszu w Regulaminie, postanowiła również, iż:

- Społeczny opiekun kotów wolno żyjących zobowiązany jest powiadomić Referat Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska Urzędu Miejskiego w Suszu o zmianie liczebności kotów wolno żyjących objętych opieką oraz o innych zmianach danych podanych we Wniosku /pkt 6 Regulaminu/;
- Społeczny opiekun kotów wolno żyjących zobowiązany jest do: a) współpracy z zarządcą terenu w zakresie sprawowania opieki nad zwierzętami, b) przestrzegania zapisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt c) działania zgodnie z programem opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Susz w 2025 roku /pkt 7 Regulaminu/;
- Społeczny opiekun kotów wolno żyjących zarejestrowany w Urzędzie Miejskim w Suszu jest uprawniony do: a) otrzymania skierowania na zabiegi kastracji, sterylizacji oraz wybranych szczepień ochronnych przeznaczonych dla kotów wolno żyjących w lecznicy weterynaryjnej z którą Urząd Miejski w Suszu współpracuje (do wyczerpania środków przeznaczonych na to zadanie); b) otrzymania skierowania na odbiór środków przeciwko pasożytom wewnętrznym oraz przeciw inwazji pasożytów zewnętrznych u kotów wolno żyjących (do wyczerpania środków przeznaczonych na to zadanie); c) otrzymania bezpłatnej karmy w celu dokarmiania kotów wolno żyjących. /pkt 9 Regulaminu/.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska w Suszu nie posiadała upoważnienia do nakładania w treści aktu prawa miejscowego, obowiązków na uczestniczące w realizacji programu podmioty trzecie, tj. społecznych opiekunów kotów wolno żyjących.

Z takimi postanowieniami mamy zaś do czynienia w pkt 6, pkt 7 i pkt 9 Regulaminu, które określają obowiązki społecznego opiekuna kotów wolno żyjących.

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.

Podobne uwagi należy odnieść do postanowień pkt 8-11 Załącznika Nr 1 do Regulaminu, tj. Wniosku rejestracji społecznego opiekuna kotów wolno żyjących na terenie Gminy Susz oraz w zakresie ostatniego zdania z tego wniosku o treści: „W celu zweryfikowania danych zawartych we wniosku pracownicy Urzędu Miejskiego w Suszu mogą dokonać wizji lokalnej miejsca/miejsc bytowania/dokarmiania kotów wolno żyjących” oraz do

Załącznika Nr 2 do Regulaminu, tj. Potwierdzenia rejestracji społecznego opiekuna kotów wolno żyjących na terenie Susz. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że powyższe regulacje zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Z uwagi na stwierdzenie nieważności ww. postanowień Regulaminu, stanowiącego załącznik Nr 1 do Programu, konieczne stało się także stwierdzenie nieważności, związanych z nim merytorycznie § 4 ust. 3 lit. e) Programu w zakresie sformułowania „którzy będą zarejestrowani w Urzędzie zgodnie z regulaminem określającego szczegółowe zasady rejestracji społecznych opiekunów kotów wolno żyjących oraz dokarmiania i opieki nad kotami wolno żyjącymi wraz z zasadami kontroli na terenie Gminy Susz (załącznik nr 1).”

Należy podkreślić, iż program ochrony nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganiem bezdomności zwierząt stanowi plan działania i wytyczne dla organu wykonawczego, który na jego podstawie prowadzi działalność w sferze zadań publicznych. Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru wprowadzenie do programu kwestionowanych regulacji, nastąpiło z przekroczeniem ustawowego upoważnienia, wynikającego z art. 11a ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z przyjętym stanowiskiem judykatury, m.in. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt: II SA/Wr 521/06, "przyznana radzie gminy kompetencja nie oznacza dowolności". Podejmując zatem akt normatywny organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia wynikającego z ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Mateusz Szauer

I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski