



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 3 kwietnia 2025 r.

Poz. 1524

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.73.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 2 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. 1465 z późn. zm.), stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Ostródzie Nr XII/123/2025 z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miejskiej Ostróda na 2025 rok, w części obejmującej:

- § 1 ust. 3 w zakresie sformułowania: „może przebywać jednocześnie nie więcej niż 60 psów i 25 kotów”,
- § 7 ust. 2 w zakresie sformułowania: „Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska”,
- w § 16 ust. 1: pkt 1-6 oraz
- § 16 ust. 2.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Ostródzie, powołując się na art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2023 r., poz. 1580 z późn. zm.), uchwaliła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miejskiej Ostródy na 2025 rok, stanowiący jej załącznik, zwany dalej Programem.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 marca 2025 r.

W ocenie organu nadzoru, załącznik do ww. uchwały, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęty został z istotnym naruszeniem prawa.

Stosownie do art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, dalej znaną również ustawą, zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin.

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 (art. 11a ust.1 ustawy).

Zgodnie z regulacją ust. 2 ww. art. 11a ustawy, 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.

Stosownie do ust. 3 art. 11a 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.

Z powyższych przepisów wynika, że dają one gminie szerokie upoważnienie, co do zakresu regulowanej materii. Nie można jednak na tej podstawie wyprowadzić wniosku, iż zakres wprowadzanych regulacji może być w pełni dowolny.

W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw do wprowadzenia w załączniku do podjętej uchwały kwestionowanego wyżej postanowienia. Takie działanie Rady Miejskiej 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 regulowania kwestii dotyczących określenia materii objętej postanowieniami umownymi, jak wynika z kwestionowanego postanowienia (§ 1 ust. 3 Programu) i tym samym wykracza poza ramy badanej uchwały. Ustawodawca bowiem nie przyznał radzie do uregulowania materii umownej, a za taką należy uznać regulację dotyczącą przebywania jednocześnie nie więcej niż 60 psów i 25 kotów pod opieką w schronisku, jak wskazano w kwestionowanej regulacji. Jednocześnie należy wskazać, iż powyższa regulacja pozostaje w sprzeczności intencją ustawodawcy, co do zapewnienia opieki zwierzętom bezdomnym oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, w szczególności zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt.

Działając w oparciu o ww. przepisy ustawy o ochronie zwierząt, Rada Miejska w Ostródzie uchwalając Program, w § 7 ust. 2 Programu postanowiła, że zabiegi kastracji, sterylizacji kotów żyjących na wolności oraz usypianie ślepych miotów wykonywane będą na następujących zasadach, koty wolno żyjące będą doprowadzone (...) po wcześniejszym uzyskaniu skierowania na wykonanie zabiegu (...), które wystawione zostanie przez pracownika Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu Miejskiego w Ostródzie.

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. Burmistrz zatem, określając sposób wykonania uchwały, winien wyznaczyć referat, wydział lub osoby odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z przejętego przez Radę Miejską Programu (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 19 września 2024 r., sygn. akt: II SA/Ol 524/24). Jednocześnie 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 referatowi zadań zmierzających do realizacji Programu. Rada Miejska w Ostródzie, 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 przepisów ustawy, koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego kwestionowanego zapisu.

Ponadto należy wskazać na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, w wyrok z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20, które organ nadzoru podziela, iż: "Nie ulega wątpliwości, że wskazany przepis (ust. 5 art. 11a ustawy) bezwzględnie wymaga, by rada gminy w sposób szczegółowy i wyczerpujący określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków poprzez egemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań".

W związku z tym, iż § 16 ust. 1 pkt 1-6 Programu nie uwzględnia środków na realizację wszystkich zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 ww. ustawy o ochronie zwierząt, tj. dotyczących przeznaczenia środków na realizację zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 1 i pkt 3 ww. ustawy, koniecznym stało się wyeliminowanie z obrotu prawnego ww. przepisu w zakresie pkt 1-6 oraz ust. 2, który, który odwołuje się do postanowienia w stosunku, do którego zastosowano środek nadzoru przewidziany w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto należy wskazać, iż w związku z tym, w celu właściwej realizacji Programu koniecznym jest doregulowanie kwestii, o których mowa w ust. 5 art. 11a ww. ustawy w sposób wyczerpujący, tj. zawierając wysokość środków na realizację zadań Programu wraz z podziałem na wszystkie jego zadania.

Wojewódzki Sąd w Gliwicach w wyroku z dnia 17 września 2021 r. sygn. akta: II SA/Gl 849/21, wskazał, iż „Pod pojęciem sposobu wydatkowania środków wskazanym w art. 11a ust. 5 ustawy, trzeba rozumieć określenie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu, albo co najmniej podział tych środków na poszczególne zadania programu. Wyłącznie 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, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w programie priorytetami”.

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 doręczenia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski