



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 7 kwietnia 2025 r.

Poz. 1592

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.78.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 3 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 Nr XI/91/25 Rady Gminy Dźwierzuty z dnia 12 marca 2025 r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dźwierzuty w 2025 roku”, w części obejmującej:

- § 4 ust. 4 pkt 3 w zakresie sformułowania: ... „zatrudniony na stanowisku właściwym do spraw ekologii i rolnictwa”,
- § 6 ust. 2 w zakresie sformułowania: ... „zatrudniony na stanowisku właściwym do spraw ekologii i rolnictwa”,
- § 8 ust. 2 pkt 3 w zakresie sformułowania: ... „zatrudniony na stanowisku właściwym do spraw ekologii i rolnictwa” oraz
- § 5 ust. 1 pkt 4.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Dźwierzuty, powołując się na art. 11 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, uchwaliła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dźwierzuty w 2025 rok, stanowiący jej załącznik, zwany dalej Programem.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 14 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.

Działając w oparciu o ww. przepisy ustawy o ochronie zwierząt, Rada Gminy Dźwierzuty uchwalając Program, w kwestionowanych zapisach - § 4 ust. 4 pkt 3, § 6 ust. 2 oraz § 8 ust. 2 pkt 3 wskazała, jako osobę wykonującą obowiązki określone w tych postanowieniach, pracownika zatrudnionego na konkretnym stanowisku - pracownika zatrudnionego na stanowisku właściwym do spraw ekologii i rolnictwa.

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/Ol 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 Gminy Dźwierzuty, 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.

W Rozdziale 4 Programu - „Poszukiwanie właściciela dla bezdomnych zwierząt”, Rada Gminy wprowadzając regulacje w tym przedmiocie, w § 5 ust. 1 pkt 4 postanowiła, iż w ramach poszukiwania nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt przez Gminę, wprowadzono zasady, z których wynikają obowiązki nałożone na opiekunów społecznych oraz w sposób pośredni również na osoby zainteresowane adopcją. Dotyczy to w szczególności możliwości dokonania lustracji miejsca zamieszkania osoby zainteresowanej adopcją przez opiekuna społecznego, a w konsekwencji tego zapisu obowiązku udostępnienia miejsca zamieszkania przez osobę zainteresowaną adopcją.

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

W związku z powyższym wprowadzenie, kwestionowanego § 5 ust. 1 pkt 4 Programu do uchwalonego Programu nastąpiło z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

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