



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia czwartek, 16 maja 2024 r.

Poz. 2756

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.168.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 26 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 załącznika do uchwały Rady Gminy Grunwald z siedzibą w Gierzwałdzie z dnia 26 marca 2024 r. Nr LXXIII/542/2024 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Grunwald w 2024 roku, w części dotyczącej:

- § 2 ust. 2 w zakresie sformułowania: ...”Gospodarki Gruntami i Ochrony Środowiska”,
- § 5 ust. 1 w zakresie sformułowania: ...”Policji (policja)... oraz ...”997/112) lub”,
- § 6 ust. 4,
- § 7 ust. 2 w zakresie sformułowania: ...”Gospodarki Gruntami i Ochrony Środowiska”,
- § 10 ust. 2 oraz
- § 11 ust. 3 w zakresie sformułowania: ...” niezamożnym”.

#### Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 kwietnia 2024 r., powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ust. 1 i ust. 3a ustawy o ochronie zwierząt, Rada Gminy Grunwald z siedzibą w Gierzwałdzie uchwaliła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Grunwald w 2024 roku, stanowiący załącznik do uchwały, dalej zwany Programem.

Stosownie do art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, dalej znaną 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.

W świetle ust. 3a art. 11a ustawy, 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.

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.

Działając w oparciu o ww. przepisy ustawy o ochronie zwierząt, Rada Gminy Grunwald uchwalając Program, w § 2 ust. 2 Programu postanowiła, że funkcję koordynatora działań podejmowanych w ramach Programu pełni Wójt Gminy Grunwald za pośrednictwem inspektora Referatu Gospodarki Gruntami i Ochrony Środowiska w urzędzie Gminy Grunwald.

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. Powyższe uwagi należy również odnieść do kwestionowanego § 7 ust. 2 Programu w zakresie sformułowania „Gospodarki Gruntami i Ochrony Środowiska”. Jednocześnie wskazać należy na regulacje wynikające z art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530). Tym samym, to organ wykonawczy jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym referatom zadań zmierzających do realizacji Programu. Rada Gminy Grunwald 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 treści § 5 ust. 1 Programu postanowiono, m.in. że zgłoszenia dotyczące bezdomnych zwierząt przyjmuje całodobowo Policja pod numerem 997/112.

Zdaniem organu nadzoru, kwestionowany zapis ww. przepisu, w części zakwestionowanej w sentencji rozstrzygnięcia, w sposób istotny narusza prawo, gdyż rada gminy nie posiada żadnych kompetencji do regulowania praw i obowiązków funkcjonariuszy Policji. Podnieść należy, że Policja stanowi umundurowaną i uzbrojoną formację, służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego, utworzoną i funkcjonującą w oparciu o przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2024 r., poz. 145). Szczegółowe kompetencje, obowiązki i uprawnienia oraz zadania Policji określają przepisy ww. ustawy, innych aktów rangi ustawowej oraz aktów wykonawczych wydanych na podstawie wyraźnych upoważnień wynikających z ustawy. Konkretnie obowiązki Policji wynikają także z ustawy o ochronie zwierząt. Żaden przepis obowiązującego prawa, nie przyznaje jednak radzie gminy kompetencji do nakładania na funkcjonariuszy Policji w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi (...) zadań związanych z realizacją tego programu, w tym – przyjmowania zgłoszeń w sprawach bezdomnych zwierząt.

W ocenie organu nadzoru brak jest również podstaw do wprowadzenia w załączniku do podjętej uchwały kwestionowanych § 6 ust. 4 i § 10 ust. 2 Programu. 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 regulowania kwestii dotyczących określenia materii objętej postanowieniami umownymi i tym samym wykracza poza ramy badanej uchwały. Ustawodawca bowiem nie przyznał radzie gminy żadnych kompetencji w zakresie nakładania obowiązków na przyszłego opiekuna zwierzęcia w ramach umowy adopcyjnej oraz obowiązków na lekarzem weterynarii, które winny stanowić przedmiot umowy. Władcze uregulowanie przez radę gminy zakresu przyszłej umowy

cywilnoprawnej stanowi nieuprawniona ingerencję w materię prawa cywilnego, tj. w uprawnienia stron do ustalenia treści łączącego je stosunku prawnego o charakterze cywilnoprawnym.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 521/06, który stwierdził, iż ”przyznana radzie gminy kompetencja nie oznacza dowolności”.

Podjmując zatem akt normatywny organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia wynikającego z ustawy. Należy również podkreślić, iż w aktach prawa miejscowego brak jest podstawy, bez ustawowego upoważnienia, do wprowadzania regulacji stanowiącej przedmiot umowy. Treść umowy pomiędzy stronami podlega regułom prawa cywilnego, a podmiot zewnętrzny, jakim jest - Rada Gminy Grunwald, nie ma podstaw prawnych do wpływania na jej treść.

W tym miejscu, należy wskazać na stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który w wyroku z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt: II SA/Wr 745/06, stwierdził iż „Narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej”.

Ponadto w § 11 ust. 3 Programu Rada Gminy wprowadzając regulacje dotyczące pokrycia kosztów zabiegów kastracji i znakowania zwierzęcia, określając krąg osób uprawnionych do skorzystania z powyższej możliwości postanowiła, iż osobami tymi będą osoby niezamożne zamieszkujące na terenie gminy. Użyte w tym przepisie Programu sformułowanie „niezamożnym” jest nieprecyzyjne i poprzez to wprowadza możliwość interpretowania jego w sposób dowolny, co może doprowadzić do swobody przy ocenie spełnienia tego warunku. W świetle ugruntowanego stanowiska judykatury i doktryny przepisy prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z nich, kto, w jakich okolicznościach i w jak sposób powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Kwestionowane sformułowanie Programu, nie spełnia tego warunku, co powoduje że narusza zasadę poprawnej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na wstępie.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.**

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