



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia piątek, 18 kwietnia 2025 r.

Poz. 1782

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.91.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 16 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 Gminy Płoskinia Nr XII/85/2025 z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie uchwalenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Płoskinia w 2025 roku, w części obejmującej:

- § 1 ust. 2 lit. c w zakresie sformułowania: „Referacie Inwestycji – należy przez to rozumieć komórkę organizacyjną Urzędu Gminy Płoskinia”,
- § 1 ust. 3 w zakresie sformułowania: „za pośrednictwem Referatu Inwestycji”,
- § 3 ust. 1 w zakresie sformułowania: „przez pracowników Referatu Inwestycji” oraz
- § 3 ust. 2.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Płoskinia, 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 w 2025 roku, stanowiący jej załącznik, zwany dalej Programem.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 kwietnia 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 - § 3 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 wskazującej konkretny podmiot, który zobowiązano do odławiania oraz transportu bezdomnych zwierząt i tym samym wykraczanie w kompetencje organu wykonawczego.

Dodatkowo należy wskazać, iż w świetle art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (art. 30 ust. 1); do zadań wójta należy w określaniu sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2).

Ponadto działając w oparciu o ww. przepisy ustawy o ochronie zwierząt, Rada Gminy Płoskinia uchwalając Program, w § 1 ust. 3 Programu postanowiła, że koordynatorem programu jest Wójt Gminy Płoskinia za pośrednictwem Referatu Inwestycji oraz w § 3 ust. 1, iż zgłoszenia o zwierzętach, co do których istnieje przypuszczenie, że są bezdomne będą przyjmowane przez pracowników Referatu Inwestycji (...).

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 zatem, 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 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 Gminy Płoskinia, 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 kwestionowanych zapisów.

W związku z tym, iż stwierdzono nieważność, w części § 1 ust. 3 oraz § 3 ust. 1 Programu, zasadnym jest również zastosować środki nadzoru przewidziane w art. 91 ust. 1 ww. ustawy o samorządzie gminnym wobec regulacji § 1 ust. 2 lit. c.

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