



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 2 kwietnia 2025 r.

Poz. 1483

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.72.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 1 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 XIV/90/2025 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 27 lutego 2025 r.** w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miejskiej Bartoszyce na rok 2025 ” w części dotyczącej:

- § 5 ust. 7 załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie sformułowania "zaś każdorazowo potwierdzanych przez Straż Miejską",
- § 6 ust. 3 zdanie drugie załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 10 ust. 2 zdanie drugie załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 12 ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 13 załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie dotyczącym tabeli.

UZASADNIENIE

Rada Miasta Bartoszyce, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r., poz. 1580 ze zm.), podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miejskiej Bartoszyce na rok 2025 [zwany dalej: Programem], stanowi załącznik Nr 1 do uchwały.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 7 marca 2025 r.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowy Program, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

W myśl art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt rada gminy określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien obejmować zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt (pkt 1), opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie (pkt 2), odławianie bezdomnych zwierząt (pkt 3), obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt (pkt 4), poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (pkt 5), usypianie ślepych miotów (pkt 6), wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich (pkt 7); zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (pkt 8). Natomiast w art. 11a ust. 5 ww. ustawy ustawodawca postanowił, że program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.

Ponadto, co wynika z art. 11a ust. 3 i ust. 3a ww. ustawy, program, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw

właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają. Powyższe upoważnienie pomimo tego, iż nie stanowi katalogu zamkniętego, nie daje podstawy, do regulowania zakresu przedmiotowej materii w dowolny sposób. W szczególności, przyjęte regulacje nie mogą wykraczać poza istotę działań podejmowanych na rzecz bezdomnych zwierząt (w sensie pozytywnym), w tym zawierać regulacji zawartych w aktach hierarchicznie wyższych. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nie mogą wykraczać poza zakres delegacji ustawowej, ani tym bardziej modyfikować treści hierarchicznie wyższych aktów.

Rada Miasta Bartoszyce w Programie postanowiła, iż:

- § 5 ust. 7 Programu: „Odławianie zwierząt bezdomnych prowadzone będzie na terenie Gminy Miejskiej Bartoszyce jako działanie o charakterze stałym i odbywać się będzie stosownie do napływających zgłoszeń od mieszkańców, zaś każdorazowo potwierdzanych przez Straż Miejską.”,
- § 6 ust. 3 Programu: „Odpowiedzialnym za zakup i wydanie karmy w/w organizacjom pozarządowym będzie Straż Miejska w Bartoszczach, kontakt tel. 603 77 14 21.”,
- § 10 ust. 2 Programu: „Osobą do kontaktu po godzinach pracy Straży Miejskiej w/s rannych zwierząt jest: Komendant Straży Miejskiej - tel. 603 77 14 21.”,
- § 10 ust. 1 Programu: „Działania związane z realizacją programu prowadzi- Straż Miejska w Bartoszczach.”.

Zdaniem organu nadzoru, rada gminy nie posiada kompetencji do nakładania zadań na poszczególnych pracowników Urzędu Gminy jak również Straż Miejską. Postanowienia takie wykraczają poza delegację z przepisu art. 11a ustawy o ochronie zwierząt i skutkiem czego winny zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z postanowieniami § 7 ust. 2 pkt 6 - Rozdział II Zasady Kierowania Urzędem, obowiązującego na dzień podejmowania ww. uchwały Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Bartoszyce, Straż Miejska została umiejscowiona w strukturze organizacyjnej Urzędu.

Wobec powyższego zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do nakładania na komórki organizacyjne urzędu gminy czy też pracowników 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 doprowadzenia 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 (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).

W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący Miasta Bartoszyce z rażącym naruszeniem prawa podjął również treść § 13 Programu, określającego sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu (tabela określająca wysokość środków przeznaczonych na poszczególne świadczenia). W przywołanej jednostce redakcyjnej Programu w tabeli określono wysokość środków na następujący zakres świadczonych usług:

- 1) 28.400,00 zł - odławianie, transport oraz umieszczanie bezdomnych zwierząt domowych w schronisku;
- 2) 262,80 zł - usypianie ślepych miotów,
- 3) 637,20 zł - odławianie oraz transport zwierząt gospodarskich,
- 4) 4.320,00 zł - opieka weterynaryjna w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem bezdomnych zwierząt;
- 5) 17.000,00 zł - sterylizacja kotek i kastracja kotów,

- 6) 20.000,00 zł - podejmowanie innych działań niezbędnych dla utrzymania właściwego zdrowia kotów zleczanych organizacjom pozarządowym w zakresie opieki nad zwierzętami w tym kotami wolnożyjącymi,
- 7) 5.000,00 zł - zakup kamy dla bezdomnych zwierząt,
- 8) 380,00 zł - promocja i edukacja społeczeństwa,
- 9) 4.000,00 zł - świadczenie opieki weterynaryjnej i szpitalnej nad ptakami z terenu miasta Bartoszyce.

Z powyższego wynika zatem, że rada nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Nie przewidziano bowiem środków finansowych, które mają być przeznaczone na poszczególne zadanie wymienione w Programie, tj.:

- zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt,
- poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt,
- obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt,

Nie określono również sposobu wydatkowania tych środków.

Uznać również trzeba, że ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla kilku zadań nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych (§ 13 pozycja 1 Tabeli z Programu). Z takiego rozstrzygnięcia uchwały nie wynika w żaden sposób, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe. Nie ulega natomiast 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.

Powyższe powoduje, iż delegacja ustawowa z art. 11a ust. 5 ustawy nie została zrealizowana w sposób prawidłowy, gdyż użyte przez ustawodawcę określenie: „sposób wydatkowania” środków finansowych, oznacza przedstawienie w programie, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. Czym innym jest wskazanie sposobów realizacji celów programu, a czym innym konkretne i jednoznaczne ustalenie, w ramach przewidzianych środków, sposobów ich wydatkowania, które z oczywistych względów powinny być zgodne z celami i przyjętymi założeniami programu (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2023 r., sygn. akt I OSK 2341/22, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2023 r., sygn. akt I OSK 1321/22).

W związku z tym, iż § 13 Programu nie zawiera środków na realizację wszystkich zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 ww. ustawy o ochronie zwierząt oraz wskazuje w sposób łączny finansowanie kilku zadań, a także nie określa sposobu wydatkowania tych środków, koniecznym stało się wyeliminowanie z obrotu prawnego ww. przepisu.

Ponadto należy wskazać, iż 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.

Dodać również należy, iż w pozycji 4 tabeli w § 13 Programu wskazano wysokość środków przeznaczonych na opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem bezdomnych zwierząt, podczas gdy zgodnie z art. 11a ust. 1 pkt 8 ustawy, Rada winna określić wysokość środków przeznaczanych na zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Mając powyższe na uwadze, uchwała Nr XIV/90/2025 została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności uzasadnionym i koniecznym w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia.

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