



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 29 kwietnia 2022 r.

Poz. 2422

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.57.6.2022.MC2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 26 kwietnia 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.),

**stwierdzam nieważność**

**§ 2 ust. 1 pkt 9 we fragmencie „Sylwii Marciszewskiej” oraz § 11 pkt 1 we fragmencie „oraz zwierzęta gospodarskie czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji Wójta Gminy Krośnice” załącznika do uchwały nr LI/331/2022 Rady Gminy Krośnice z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Krośnice w 2022 roku.**

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Krośnice na sesji w dniu 30 marca 2022 r. podjęła uchwałę nr LI/331/2022 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Krośnice w 2022 roku, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 kwietnia 2022 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:**

- § 2 ust. 1 pkt 9 we fragmencie „Sylwii Marciszewskiej” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 3 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530), polegającym na nałożeniu obowiązków na pracownika Urzędu Gminy;
- § 11 pkt 1 we fragmencie „oraz zwierzęta gospodarskie czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji Wójta Gminy Krośnice” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. 2022 r. poz. 572), polegającym na przekroczeniu zakresu normy kompetencyjnej.

#### I

W § 2 ust. 1 załącznika do uchwały nr LI/331/2022 Rada Gminy Krośnice wymieniła enumeratywnie podmioty będące wykonawcami programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi wskazując w punkcie 9, że jednym z wykonawców jest „koordynator programu w osobie pracownika Urzędu Gminy Krośnice Sylwii Marciszewskiej, współpracującej w tym zakresie z organami inspekcji weterynaryjnej, organizacjami, stowarzyszeniami, fundacjami i społecznymi opiekunami zwierząt”.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (ust. 2). Kierownikiem urzędu jest wójt (ust. 3). Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz

kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (ust. 5). Natomiast zgodnie z art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników urzędu wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Z przywołanych przepisów jasno wynika, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy (urząd gminy), określone przez ustawodawcę jako kierownictwo. Zatem to wyłącznie wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu. Tym samym, z uwagi na podległość służbową pracowników urzędu gminy, tylko i wyłącznie wójt, jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie kierownik urzędu gminy, posiada wyłączne prawo nałożenia na tych pracowników obowiązków, w tym obowiązków z zakresu realizacji programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Rada gminy nie ma zatem kompetencji do określenia w uchwale zadań i obowiązków konkretnego pracownika organizacyjnie podlegającego organowi wykonawczemu (wójtowi).

Organ nadzoru zwraca ponadto uwagę, że w uchwalach będących aktami prawa miejscowego stanowione przez lokalnego prawodawcę normy muszą być konstruowane w taki sposób, by spełniały przesłankę generalności i abstrakcyjności. O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. Nie jest możliwe wprowadzanie regulacji odnoszących się do indywidualnie, wskazanych z imienia i nazwiska osób. Ponadto, jak przyjęto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2021 roku (sygn. I GSK 1533/20), akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, §2 ust. 1 pkt 9 we fragmencie „Sylwii Marciszewskiej” załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych.

## II

W § 11 pkt 1 załącznika do uchwały Rada Gminy Krośnice, realizując kompetencję wyrażoną w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt w zakresie opieki nad zwierzętami gospodarskimi, wskazała, że bezdomne zwierzęta gospodarskie oraz zwierzęta gospodarskie czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji Wójta Gminy Krośnice przekazywane będą do gospodarstwa rolnego znajdującego się w miejscowości Krośnice przy ul. Kolejowej 35.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, tj. obowiązek zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program obejmuje w szczególności wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich (art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt). Zgodnie z definicją ustawową zwierzęta bezdomne to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabląkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały (art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt). Jeśli zatem gminny program opieki nad zwierzętami dotyczy zwierząt bezdomnych, to regulacje dotyczące zwierząt gospodarskich powinny dotyczyć wyłącznie zwierząt w rozumieniu art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt, a więc takich które uciekły, zabląkały się lub zostały porzucone przez właściciela, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Wprowadzenie regulacji odnoszących się do zwierząt gospodarskich czasowo odebranych właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji Wójta Gminy Krośnice stanowi przekroczenie zakresu normy kompetencyjnej przyznanej Radzie Gminy.

Organ nadzoru zaznacza, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Każda norma kompetencyjna musi być zatem tak realizowana, aby nie naruszała przepisów ustawy i uwzględniała treść delegacji ustawowej. Podstawowymi dyrektywami wykładni norm o charakterze kompetencyjnym są: zakaz

domniemania kompetencji oraz obowiązek interpretowania normy upoważniającej w sposób ścisły i literalny oraz zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych i wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Ustawodawca na mocy przepisów ustawy o ochronie zwierząt nie upoważnił Rady Gminy do stanowienia regulacji z zakresu postępowania ze zwierzętami gospodarskimi odebranymi ich właścicielom. Ustanowione mocą § 11 pkt 1 załącznika do uchwały regulacje w tym zakresie nie mogą być zatem uznane za realizację kompetencji rady gminy wynikającej z powołanych przepisów ustawy.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
**Jarosław Obremski**