



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 2 maja 2024 r.

Poz. 2631

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.192.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 2 maja 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr LXII/460/24 Rady Gminy Jedwabno z dnia 27 marca 2024 r.** w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jedwabno w 2024 roku, w **części dotyczącej:**

- § 3 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 3 ust. 3 pkt 1) załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie sformułowania „we współpracy z organami inspekcji weterynaryjnej”,
- § 3 ust. 3 pkt 2 załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 4 ust. 6 załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 5 ust. 2 pkt 1) załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie sformułowania „które wystawione zostanie przez Urząd Gminy w Jedwabnie tj. Referat Rozwoju i Ochrony Środowiska Urzędu Gminy w Jedwabnie na podstawie złożonego wniosku”,
- § 6 ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie sformułowania „do Referatu Gospodarki i Ochrony Środowiska”,
- § 8 ust. 1 pkt 3) załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie sformułowania „tj Referat Rozwoju i Ochrony Środowiska Urzędu Gminy w Jedwabnie”,
- § 10 ust. 1 pkt 1) załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie sformułowania „Zwierzę musi być traktowane- do ostatniej chwili życia łagodnie i przyjaźnie, sam zabieg uspienia powinien być wykonany przez Lekarza weterynarii w sposób humanitarny i dopuszczony przez Towarzystwo Opieki nad zwierzętami,
- § 10 ust. 1 pkt 2) załącznika Nr 1 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Jedwabno, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 1 oraz art. 11a ust. 1 i ust. 3a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r., poz. 1580 z późn. zm.) w związku z art. 3 ust. 2 pkt 14 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w Gminach (Dz.U. z 2023 r., poz. 1469 ze zm.), przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jedwabno w 2024 roku, stanowiący załącznik do uchwały, dalej zwany Programem.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 kwietnia 2024 r.

W ocenie organu nadzoru ww. uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest sprzeczna z obowiązującym prawem.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa ww. przepisie ustawy, określa, w drodze uchwały, na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który 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. Nadto program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie, a także plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają. Jednocześnie, zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie praw zwierząt, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Powołane wyżej przepisy ustawy wskazują zagadnienia powierzone gminie do uregulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Ta część programu, o której mowa w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy, jest obowiązkowa i nie może zostać przez radę gminy pominięta.

Jednocześnie należy zauważyć, że powołane wyżej przepisy ustawy, poza wskazaniem zagadnień powierzonych gminie do uregulowania w programie, określają również granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi stanowiącemu gminy. Wszelkie regulacje, co do których rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego, są sprzeczne z prawem.

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 WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1773/15).

W przedmiotowym Programie Rada postanowiła, iż:

- § 3 ust. 2- Funkcję koordynatora działań podejmowanych w ramach programu pełni Referat Rozwoju i Ochrony Środowiska Urzędu Gminy w Jedwabnie;

- § 4 ust. 6- Upoważniony przedstawiciel Urzędu Gminy w Jedwabnie może przeprowadzić kontrole w Schronisku w zakresie zapewniania zwierzętom właściwych warunków utrzymania,

- § 5 ust. 2 pkt 1) – Koty wolno żyjące będą doprowadzone do Lekarza weterynarii prowadzącemu działalność (...) po wcześniejszym uzyskaniu skierowania na zabieg, które wystawione zostanie przez Urząd Gminy w Jedwabnie tj. Referat Rozwoju i Ochrony Środowiska Urzędu Gminy w Jedwabnie na podstawie złożonego wniosku;

- § 6 ust. 1- Na terenie Gminy Jedwabno obowiązuje wyłapywanie bezdomnych zwierząt w sposób „stały na interwencje”, zgłoszenia w tej sprawie należy przekazywać do Urzędu Gminy w Jedwabnie do Referatu Gospodarki i Ochrony Środowiska;

- § 8 ust. 1 pkt 3)- zabiegi [sterylizacji i kastracji] będą wykonywane na podstawie umowy zawartej przez Gminę Jedwabno z Lekarzem weterynarii (...). Zabiegi będą wykonywane po wcześniejszym uzyskaniu skierowania na zabieg, które wystawione zostanie przez Gminę Jedwabno tj. Referat Rozwoju i Ochrony Środowiska Urzędu Gminy w Jedwabnie.

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do nakładania na pracowników urzędu gminy 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 wykonania tej uchwały. Wójt określając sposób wykonania uchwały winien wyznaczyć osoby odpowiedzialne za wykonanie całości lub część 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 (por. 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 § 3 ust. 3 Programu Rada Gminy Jedwabno postanowiła, iż realizację działań dotyczących przeciwdziałania bezdomności zwierząt prowadzą:

- organizację społeczne, których statutowym celem działania jest przeciwdziałanie bezdomności zwierząt, podmiot prowadzący schronisko dla bezdomnych i pozbawionych opieki psów i kotów, we współpracy z organami inspekcji Weterynaryjnej /pkt 1/,

-Policja /pkt 2/).

Analiza regulacji § 3 ust. 3 pkt 1) i pkt 2) Programu do uchwały prowadzi do wniosku, że Rada Gminy zobligowała organy inspekcji weterynaryjnej i Policję do realizacji Programu poprzez podejmowanie interwencji w zdarzeniach w tym przepisie wskazanych. Zdaniem organu nadzoru tą regulacją Rada Gminy Jedwabno przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia. Rada dokonała nieuprawnionego nałożenia obowiązków na organy inspekcji weterynaryjnej i Policję, których uprawnienia są uregulowane przez akty prawne rangi ustawowej. Zakres działań organów inspekcji weterynaryjnej i Policji określają ustawy, które wskazują również jakie organy i w jakim zakresie mogą żądać od tychże formacji podejmowania określonych czynności. Niewątpliwie odnosi się to do organów samorządu terytorialnego, ale tylko w sytuacjach ściśle określonych w ustawach. Tymczasem przepisy, w oparciu o które została podjęta niniejsza uchwała, nie przewidują możliwości realizacji przez organy inspekcji weterynaryjnej i Policję zadań w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt. Tym samym rada, wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 ustawy i naruszyła konstytucyjną zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji RP).

W § 10 ust. 1 programu, odnoszącym się do usypiania ślepych miotów, Rada Gminy Jedwabno postanowiła, że zwierzę usypiane musi być traktowane- do ostatniej chwili życia – łagodnie i przyjaźnie, sam zabieg usypienia powinien być wykonywany przez Lekarza weterynarii w sposób humanitarny i dopuszczony przez Towarzystwo Opieki nad zwierzętami w Polsce (pkt 1), zwłoki usypionych zwierząt muszą być odpowiednio zabezpieczone do czasu zabrania ich przez odpowiednie służby do tego przeznaczone (pkt 2).

Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt, program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności usypianie ślepych miotów. Wedle zaś postanowień wyżej cytowanego § 10 ust. 1 Programu, usypianie ślepych miotów wykonywane będzie przez wskazany w nim podmiot na podstawie umowy. Wobec czego, sposób postępowania ze zwłokami usypionych zwierząt, poprzez ich „odpowiednie zabezpieczenie” do czasu ich odbioru przez „odpowiednie służby do tego przeznaczone” winien być określony w umowie zawartej z tym podmiotem, tj. lekarzem weterynarii. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jak każdy akt prawa miejscowego, nie może wykraczać poza ustawowo wyznaczoną prawodawcy lokalnemu kompetencję, w tym zwłaszcza ingerować w sferę praw i obowiązków obywateli lub innych podmiotów. Dodatkowo, należy wskazać, że postanowienia programu – jako aktu prawa miejscowego, winny być sformułowane w sposób jednoznaczny i precyzyjny, w szczególności jeżeli dotyczą obowiązków konkretnych podmiotów. Natomiast redakcja kwestionowanego § 10 ust. 1 pkt 2 Programu, poprzez zastosowanie ogólnych sformułowań, tj.: „odpowiednio zabezpieczone”, czy „odpowiednich służb”, powyższych wymagań nie spełnia, co skutkuje koniecznością wyeliminowania ww. postanowienia z obrotu prawnego.

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto, jak na wstępie.

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