



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 2 maja 2024 r.

Poz. 2637

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.191.2024 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 2024 r., poz. 609), stwierdzam nieważność załącznika nr 1 do uchwały Nr LXXIII/451/24 Rady Gminy Dąbrówno z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dąbrówno na 2024 rok”, w części dotyczącej:

- § 2 w zakresie sformułowania „komórek organizacyjnych Urzędu Gminy w Dąbrównie, jednostek organizacyjnych Gminy Dąbrówno,”
- § 6 w zakresie sformułowania „w szczególności chore psy i koty, które mogą zagrażać życiu, zdrowiu i bezpieczeństwu innym,”
- § 10 ust. 1 w zakresie sformułowania „należyte”,
- § 11 w zakresie sformułowania „Pracownicy gminy pomagają w dowozie ślepych miotów w przypadkach wyjątkowych, kiedy to nie jej możliwe” oraz „w sytuacjach wyjątkowych,”
- § 15 w zakresie sformułowania „oraz jednostkami organizacyjnymi Gminy Dąbrówno (tj. jednostkami oświatowymi i jednostką kultury),”
- § 15 ust. 1 w zakresie sformułowania „odpowiedzialnej i właściwej.”

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 1 w związku z art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r., poz. 1580 z późn.zm.), Rada Gminy Dąbrówno uchwaliła „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dąbrówno na 2024 rok” stanowiący załącznik Nr 1 do uchwały.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2024 r.

Zgodnie z delegacją ustawową, wynikającą z art. 11a w zw. z art. 11 ustawy o ochronie zwierząt, rada gminy, wypełniając nałożone ustawą obowiązki w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt, zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz wyłapywania bezdomnych zwierząt, określa w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program taki, 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.

Ponadto, program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie, plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 i 3a ustawy) oraz zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację i sposób wydatkowania tych środków (art. 11a ust. 5 ustawy).

Należy podkreślić, iż zgodnie z art. 4 pkt 16) ustawy o ochronie zwierząt, pod pojęciem zwierząt bezdomnych, rozumie się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Zgodnie natomiast z art. 4 pkt 17) ustawy, „zwierzętami domowymi” są zwierzęta, tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza.

Wskazać także należy, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach upoważnienia.

W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Każda norma kompetencyjna musi być zatem tak realizowana, aby nie naruszała przepisów ustawy i uwzględniała treść delegacji ustawowej. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jej nieważnością w całości lub w części – w zakresie, w którym naruszono przyznane kompetencje.

W § 6 Programu Rada Gminy Dąbrówno postanowiła, iż odławianiem będą objęte bezdomne zwierzęta pozostawione bez opieki, w stosunku do których nie istnieje możliwość ustalenia ich właścicieli lub innej osoby, pod opieką której dotychczas pozostawały, **a w szczególności chore psy i koty, które mogą zagrażać życiu, zdrowiu i bezpieczeństwu innym.**

Postanowieniem tym Rada Gminy Dąbrówno bez podstawy prawnej ograniczyła możliwość zapobiegania bezdomności psów i kotów poprzez ich wyłapywanie tylko w przypadkach gdy są chore i zagrażają życiu, zdrowiu i bezpieczeństwu. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi dotyczy zwierząt bezdomnych, czyli zgodnie z definicją art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt rozumie się przez to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Zatem kryterium przyznania pomocy bezdomnym zwierzętom nie może zostać zawężona do ww. okoliczności. Program opieki na podstawie art. 11 a ust. 2 pkt 3 ustawy reguluje odławianie bezdomnych zwierząt, zatem dotyczy wszystkich zwierząt, które spełniają kryteria definicji zwierząt bezdomnych zawartej w art.4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt.

Rada Gminy Dąbrówno w § 10 ust. 1 Programu postanowiła, iż dążenie do znalezienia nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt realizują: podmiot prowadzący schronisko poprzez prowadzenie działań zmierzających do pozyskiwania nowych właścicieli i oddawania do adopcji bezdomnych zwierząt osobom zainteresowanym i zdolnym zapewnić im **należyte** warunki bytowania. Natomiast w § 11 Programu, Rada zawarła przepis zgodnie z którym, dofinansowanie w kwocie 500 zł jest zabezpieczone ze środków budżetu gminy na usypianie ślepych miotów **w sytuacjach wyjątkowych** oraz w § 15 ust. 1 postanowiła, iż Wójt Gminy Dąbrówno w ramach Programu prowadzi (...) działania edukacyjne m.in. w zakresie:

odpowiedzialnej i właściwej opieki nad zwierzętami, ich humanitarnego traktowania.

Sformułowania „należyte” oraz „w sytuacjach wyjątkowych” zawarte § 10 ust. 1 oraz § 11 Programu, a także „odpowiedzialnej i właściwej” zawarte w § 15 ust. 1 powodują, iż treści tych przepisów zawierają niedookreślone normy prawne. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Poprzez użycie zwrotu „ w uzasadnionych sytuacjach” rada gminy sformułowała dyrektywę o niejasnej treści poprzez odwołanie się do kategorii ocenianych niejednoznacznie.

Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie

w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 z późn. zm.), zgodnie z którym przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

W § 2 Programu, Rada Gminy Dąbrówno zawarła postanowienie, że program realizuje Wójt Gminy Dąbrówno za pośrednictwem **komórek organizacyjnych Urzędu Gminy w Dąbrównie, jednostek organizacyjnych Gminy Dąbrówno** (...) w § 11, iż pracownicy gminy pomagają w dowozie ślepych miotów w przypadkach wyjątkowych oraz w § 15, iż Wójt Gminy Dąbrówno w ramach Programu prowadzi we współpracy z organizacjami społecznymi **oraz jednostkami organizacyjnymi Gminy Dąbrówno (tj. jednostkami oświatowymi i jednostką kultury)**, działania edukacyjne m.in. w zakresie: (...).

W ocenie organu nadzoru, organy stanowiące gminy, nie są upoważnione do określania obowiązków i zadań podmiotów podległych organom wykonawczym, w tym zwłaszcza pracowników samorządowych zatrudnionych w poszczególnych wydziałach i jednostkach organizacyjnych gminy. Kompetencje w tym zakresie, przysługują wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi), który jest kierownikiem urzędu i określa zarówno organizację, jak i zasady jego funkcjonowania, pełniąc również funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wójt (burmistrz, prezydent) sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy, o czym wyraźnie stanowi art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 530). 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 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 (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).

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

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