



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 6 maja 2024 r.

Poz. 2663

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.200.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 6 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność załącznika Nr 1 do uchwały Nr LVII.360.2024 Rady Gminy Stare Juchy z dnia 26 marca 2024 r.** w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Stare Juchy na 2024 r.” w części dotyczącej § 2 ust. 1 pkt 6, § 2 ust. 2 i § 2 ust. 3.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Stare Juchy, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a i art. 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2023 r., poz. 1580 z późn. zm.), przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Stare Juchy na 2024 r., stanowiący jej załącznik, zwany dalej Programem.

W ocenie organu nadzoru, załącznik Nr 1 do ww. uchwały, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęty został z istotnym naruszeniem prawa.

W myśl art. 11a 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 miotłów (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).

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.

Działając w oparciu o cytowane przepisy, w § 2 ust. 2 załącznika Nr 1 do ww. uchwały organ stanowiący postanowił, że funkcję koordynatora działań dotyczących realizacji Programu pełni pracownik zatrudniony na stanowisku ds. ochrony środowiska w Urzędzie Gminy w Starych Juchach.

Zdaniem organu nadzoru, organy stanowiące gminy, nie są upoważnione do ingerowania w obowiązki i zadania *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.

Tym samym, to organ wykonawczy jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym *pracownikom* zadań zmierzających do realizacji *Programu*. Rada stanowiąc w ww. zakresie, bezpodstawnie wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego gminy, co jest niedopuszczalne i skutkuje koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego cytowanej powyżej regulacji.

Zakwestionowany musi być także § 2 ust. 1 pkt 6 załącznika Nr 1 do uchwały stanowiąc, że realizację działań dotyczących przeciwdziałaniu bezdomności zwierząt prowadzą przy wzajemnej współpracy policja poprzez egzekwowanie przestrzegania przepisów o utrzymaniu czystości i porządku poprzez właścicieli zwierząt oraz innych obowiązków ustalonych w odrębnych przepisach.

Zauważyć w tym miejscu trzeba, że Policja stanowi umundurowaną i uzbrojoną formację, służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego, utworzoną i funkcjonującą w oparciu o przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o *Policji* (Dz. U. z 2024 r. poz. 145).

Szczegółowe kompetencje, obowiązki i uprawnienia oraz zadania *Policji* określają przepisy ww. ustawy, innych aktów rangi ustawowej oraz aktów wykonawczych wydanych na podstawie wyraźnych upoważnień wynikających z ustawy. Konkretnie obowiązki *Policji* wynikają także z ustawy o ochronie *zwierząt*. Żaden przepis obowiązującego prawa, nie przyznaje jednak radzie gminy kompetencji do określania w *programie* opieki nad *zwierzętami* zadań *Policji* związanych z realizacją tego *programu*.

Podkreślić ponadto trzeba, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które zostały unormowane już przez samego ustawodawcę – np. zakres działania *Policji* (egzekwowanie przestrzegania przepisów prawa). Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem, albo modyfikacją przepisu ustawowego. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej, czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy, interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1966/09).

Tym samym, wprowadzenie przez Radę Gminy Stare Juchy kwestionowanej regulacji narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga o stosowaniu norm prawnych,

wobec których akt prawa miejscowego jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego, wobec tego ww. regulacja musi zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

W ocenie organu nadzoru, wadliwy jest także § 2 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały Nr LVII.360.2024. Rada wprowadziła bowiem do Programu ww. jednostkę redakcyjną bez przypisanie jej jakiegokolwiek treści.

Przepis ten narusza zasadę rzetelnej legislacji, zgodnie z którą adresat przepisu musi wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować i nie mieć żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, jak powinien się zachować, by wykonać nakaz wynikający z przepisów. Rada powinna zatem tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11), nie może wprowadzać „pustych” jednostek redakcyjnych.

W związku z tym, należało rozstrzygnąć, 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 otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski