



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 13 maja 2024 r.

Poz. 2735

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.206.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 7 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 uchwały Rady Miejskiej w Braniewie Nr LV/502/24 z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasta Braniewo w 2024 roku, w części obejmującej:

- § 3 pkt 4) Załącznika Nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „Ochrony Środowiska”
- § 3 pkt 5) Załącznika Nr 1 do uchwały
- § 7 Załącznika Nr 1 do uchwały
- Załącznik Nr 2 do Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasta Braniewo w 2024 roku, w zakresie dotyczącym sformułowań: „Gmina Miasta Braniewa ponosi koszty zabiegów/leczenia tylko kotów bezdomnych” oraz „Oświadczam, że doprowadzę zwierzę/zwierzęta do lecznicy oraz odbiorę zwierzę/zwierzęta z lecznicy i zapewnię mu/im (w przypadku kastracji/sterylizacji) opiekę na okres rekonwalescencji”.

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2023 r., poz. 1580 z późn.zm.), Rada Miejska w Braniewie przyjęła w formie Załącznika Nr 1 do uchwały, Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Jednocześnie też, w formie Załączników Nr 1 - Nr 4 do Programu wprowadzono wzory dokumentów związanych z realizacją Programu, w tym - Załącznik Nr 2, stanowiący Wniosek o uzyskanie skierowania na zabieg sterylizacji /kastracji/ leczenia bezdomnych kotów / psów lub uspienie ślepych miotów.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 kwietnia 2024 r.,

Wstępnie wskazać także należy, że badana 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. 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 przekroczono przyznane kompetencje.

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 oraz zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację i sposób wydatkowania tych środków.

Poza delegacją ustawową pozostają zagadnienia leżące w sferze wykonawczej uchwały, w tym zwłaszcza decydowanie - który wydział Urzędu Miejskiego w Braniewie przyjmował będzie zgłoszenia dotyczące zwierząt, organem, uprawnionym do działania w tym zakresie jest (zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) Burmistrz Miasta Braniewa, do którego zadań należy wykonywanie uchwał Rady Miejskiej w Braniewie. 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. Kierownikiem urzędu gminy (miasta) pozostaje wójt (burmistrz, prezydent miasta), który określa zarówno organizację, jak i zasady funkcjonowania urzędu, pełniąc również funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Organ wykonawczy sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy, o czym wyraźnie stanowi art. 33 ust. 2, ust. 3 i ust. 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 i powierzenie jej wykonania wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), otwiera dopiero drogę organowi wykonawczemu gminy do podjęcia działań zmierzających do wykonania tej uchwały. Wójt, określając sposób wykonania uchwały, winien wyznaczyć osoby lub komórki organizacyjne odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z tego aktu.

Z tych też względów, należało wyeliminować w części postanowienia wynikające z treści § 3 pkt 4 Załącznika Nr 1 do uchwały, w zakresie w jakim ustalono, że realizację działań dotyczących przeciwdziałania bezdomności zwierząt prowadzi Wydział Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Braniewa.

Wadliwa jest także zawarta w § 3 pkt 4) Programu regulacja, z której wynika, iż podmiotem właściwym do przyjmowania zgłoszeń o bezdomnych zwierzętach jest Komenda Powiatowa Policji w Braniewie.

Zdaniem organu nadzoru, rada gminy nie posiada żadnych kompetencji do regulowania praw i obowiązków funkcjonariuszy Policji.

Podnieść należy, 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. Niewątpliwie w konkretnych stanach faktycznych mogą realizować się przesłanki uzasadniające zawiadomienie Policji o bezdomnym zwierzęciu, zwłaszcza jeżeli zwierzę takie będzie agresywne, co będzie zagrażało zdrowiu, życiu lub porządkowi publicznemu. Obowiązki przyjmowania zgłoszeń w takich przypadkach wynikają z przepisów ustawowych. Żaden przepis obowiązującego prawa, nie przyznaje jednak radzie gminy kompetencji do sytuowania funkcjonariuszy Policji w kręgu podmiotów współpracujących przy realizacji programu opieki nad zwierzętami, poprzez przyjmowania (bez ograniczeń) zgłoszeń o bezdomnych zwierzętach w każdym przypadku ich występowania.

Ponadto, w § 7 Programu, określając źródła finansowania jego realizacji, wskazano, że w budżecie Gminy Miasta Braniewo na rok 2023, są zabezpieczone środki finansowe w wysokości 100.000 zł. na realizację zadań własnych wynikających z niniejszego programu, w tym :

1) 70.000 zł. na opiekę nad bezdomnymi zwierzętami (całodobowa opieka weterynaryjna w przypadku zdarzeń drogowych, opieka weterynaryjna - leczenie bezdomnych zwierząt, zapewnienie miejsca w schroniskach dla bezdomnych zwierząt)

2) 30.000 zł. na dokarmianie wolno żyjących kotów.

Podnieść należy, że w ramach delegacji ustawowej, wynikającej z treści art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, rada gminy zobligowana jest wskazać nie tylko wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu, lecz także określić sposób wydatkowania tych środków.

Pojęcie „sposobu wydatkowania środków” wiązać należy z poszczególnymi, wyodrębnionymi zadaniami gminy realizowanymi w ramach programu ochrony zwierząt. Jeżeli zatem gmina realizuje szereg zadań w tym zakresie, w tym - przy udziale różnych podmiotów, to określenie sposobu wydatkowania środków, winno obejmować konkretne (jednostkowe) zadania z przypisaniem każdemu z nich określonej kwoty pieniężnej.

Zbiorcze ustalenie kwoty pieniężnej przeznaczonej na pewien kompleks zadań realizowanych w ramach Programu, stanowi nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej.

Pogląd taki podziela Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie (m.in. wyroki z dnia 16 maja 2023 r., sygn. : II SA/OI 282/23, z dnia 4 kwietnia 2023 r., sygn.: II SA/OI 170/23, a także powoływany w tym orzeczeniu wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 lipca 2020 r., sygn.: II OSK 336/20 oraz wyrok z dnia 22 września 2020 r., sygn.: II OSK 1087/20), podnosząc, iż przepis ustawy bezwzględnie wymaga, aby rada gminy w sposób szczegółowy i wyczerpujący określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków poprzez egzemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu i określenie środków na realizację poszczególnych zadań.

W związku z tym, iż § 7 Programu nie zawiera środków na realizację wszystkich zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, koniecznym stało się wyeliminowanie z obrotu prawnego ww. przepisu.

W celu właściwej realizacji Programu koniecznym jest doregulowanie przedmiotowej kwestii, w sposób wyczerpujący, ustalając wysokość środków na realizację zadań Programu wraz z podziałem na wszystkie jego zadania.

Ostatecznie też, zdaniem organu nadzoru wadliwy w części (i niespójny z postanowieniami Programu) jest przewidziany do stosowania wzór wniosku o uzyskanie skierowania na zabieg sterylizacji / kastracji / leczenia bezdomnych kotów / psów lub uspienie ślepych miotów, stanowiący Załącznik Nr 2 do Programu.

Zawarta w nim treść: „Gmina Miasta Braniewa ponosi koszty zabiegów/lечения tylko kotów bezdomnych” jest niezgodna z postanowieniami § 5 i § 1 Programu, z których wynika m.in., że na zabiegi kierowane mogą być koty wolno żyjące, które nie są uważane za koty bezdomne. Zapis ten (jako mogący generować wątpliwości interpretacyjne lub wprowadzać w błąd adresata) należy wyeliminować z obrotu prawnego. Ponadto, z treści analizowanego Załącznika: „Oświadczam, że doprowadzę zwierzę/zwierzęta do lecznicy oraz odbiorę zwierzę/zwierzęta z lecznicy i zapewnię mu/im (w przypadku kastracji/sterylizacji) opiekę na okres rekonwalescencji”, w istocie wynika nałożenie obowiązków na właściciela / opiekuna zwierzęcia.

W ocenie organu nadzoru regulacja w tym zakresie wykracza poza materię objętą delegacją ustawową, gdyż brak jest podstawy do nakładania takich obowiązków na właścicieli/opiekunów zwierząt. Kwestie tego rodzaju należą do kategorii postanowień umownych, które nie powinny znaleźć się w akcie prawa miejscowego, a więc w akcie normatywnym powszechnie obowiązującym na terenie gminy. Ponadto, obowiązki właścicieli/opiekunów zwierząt zostały uregulowane w ustawie o ochronie zwierząt, z których wynika obowiązek humanitarnego traktowania (art. 5), jak również obowiązek zapewnienia odpowiednich warunków zwierzętom domowym (art. 9 ust. 1).

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