



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia wtorek, 20 lutego 2024 r.

Poz. 1196

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.76.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 16 lutego 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 2/VIII/2024 Rady Gminy Braniewo z dnia 10 stycznia 2024 roku w sprawie uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Braniewo w 2024 roku w części dotyczącej:

- § 2 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 5 ust. 1 lit. g) załącznika Nr 1 do uchwały, w zakresie sformułowania: „(pracownik ds. Rolnictwa w Urzędzie Gminy Braniewo, ul. Moniuszki 5, 14-500 Braniewo pokój nr 11), natomiast po godzinach pracy urzędu oraz w dni wolne od pracy pod numerem telefonu 997 lub 112”,
- § 5 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały, w zakresie sformułowania: „odebrane czasowo na mocy decyzji Wójta Gminy”,
- § 6 lit. b) załącznika Nr 1 do uchwały, w zakresie sformułowania: „np.”, „itp.”,
- § 7 lit b) i e) załącznika Nr 1 do uchwały, w zakresie sformułowań: „np.”, „itp.”.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Braniewo, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 1 i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.) podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Braniewo w 2024 roku, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 17 stycznia 2024 r.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

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 obligatoryjna 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 § 2 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały Rada Gminy Braniewo zawarła przepis, zgodnie z którym funkcję koordynatora działań związanych z realizacją Programu pełni pracownik zatrudniony na stanowisku ds. Rolnictwa w Urzędzie Gminy Braniewo. Następnie w § 5 ust. 1 lit g) załącznika Nr 1 do uchwały rada gminy uchwaliła, iż przyjmowanie zgłoszeń dotyczących zwierząt poszkodowanych w zdarzeniach drogowych na terenie Gminy Braniewo w godzinach pracy urzędu odbywać się będzie pod numerem telefonu 55 644 03 22 (pracownik ds. Rolnictwa w Urzędzie Gminy Braniewo, ul. Moniuszki 5, 14-500 Braniewo pokój nr 11), natomiast po godzinach pracy urzędu oraz w dni wolne od pracy pod numerem telefonu 997 lub 112”.

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do nakładania na pracowników urzędu gminy konkretnych obowiązków (§ 2 ust. 2 oraz § 5 ust. 1 lit. g załącznika Nr 1 do uchwały). Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie wójt, burmistrz, prezydent, gdyż zgodnie z treścią 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 doprowadzenia 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).

Ponadto analiza regulacji § 5 ust. 1 lit. g) załącznika Nr 1 do uchwały prowadzi do wniosku, że rada zobligowała Policję do realizacji Programu poprzez przyjmowanie interwencji w przypadku zdarzenia drogowego z udziałem zwierząt, poprzez wskazanie, iż na numery alarmowe 997 oraz 112 należy zgłaszać wypadki z udziałem zwierząt po godzinach pracy urzędu (§ 5 ust. 1 lit. g). Zdaniem organu nadzoru tą regulacją Rada Gminy Braniewo przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia. Rada dokonała nieuprawnionego nałożenia obowiązków na Policję, której uprawnienia są uregulowane przez akty prawa rangi ustawy. Zakres działań 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 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 § 5 ust. 2 Programu rada postanowiła, iż „Gospodarstwo, w którym będą utrzymywane zwierzęta gospodarskie odebrane czasowo na mocy decyzji Wójta Gminy znajduje się w miejscowości Lipowina 28, 14-500 Braniewo.”.

Zdaniem organu nadzoru gospodarstwo rolne, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, wskazywane jest w celu zapewnienia miejsca bezdomnym zwierzętom gospodarskim. Za przyjęciem takiego stanowiska

przemawia analiza art. 11a ust. 1 w związku z art. 4 pkt 16 ustawy. Zgodnie z definicją przyjętą przez ustawodawcę, przez "zwierzęta bezdomne" 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" (art. 4 pkt 16 ustawy). Z kolei w art. 7 ustawy została przewidziana instytucja odebrania zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy zwierzę traktowane w sposób określony w art. 6 ust. 2 może być czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce pobytu zwierzęcia i przekazane: 1) schronisku dla zwierząt, jeżeli jest to zwierzę domowe lub laboratoryjne, lub 2) gospodarstwu rolnemu wskazanemu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jeżeli jest to zwierzę gospodarskie, lub 3) ogrodowi zoologicznemu lub schronisku dla zwierząt, jeżeli jest to zwierzę wykorzystywane do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych lub utrzymywane w ogrodach zoologicznych. Z powyższego wynika, iż zwierzę czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi w trybie ustawy nie stanowi zwierzęcia bezdomnego w rozumieniu przywołanej definicji ustawowej. Co więcej, wskazanie gospodarstwa rolnego, w którym umieszczone ma być zwierzę gospodarskie odebrane czasowo właścicielowi lub opiekunowi - z woli ustawodawcy wyrażonej wprost w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy - należy do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), nie zaś do rady gminy. Ponadto, przekazanie takiego zwierzęcia, nastąpić może jedynie za zgodą podmiotu, któremu zwierzę ma być przekazane (art. 7 ust. 1b ustawy), a w przypadku braku zgody lub wystąpienia innych okoliczności uniemożliwiających przekazanie zwierzęcia podmiotom, o których mowa w ust. 1, zwierzę może zostać nieodpłatnie przekazane innej osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej albo osobie fizycznej, która zapewni mu właściwą opiekę (art. 7 ust. 1c ustawy).

Ustawodawca, regulując w ustawie tryb postępowania w przypadku czasowego odebrania zwierzęcia w drodze decyzji administracyjnej, nie upoważnił rady gminy do jakiegokolwiek modyfikacji tychże postanowień. W ocenie organu nadzoru uregulowanie w przedmiotowej uchwale kwestii zapewnienia opieki dla zwierząt w sytuacjach opisanych w art. 7 ustawy zostało dokonane przez radę z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z art. 11a ustawy. Jednocześnie rada nie będąc do tego uprawnioną - wkroczyła w kompetencje wójta określone w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Następnie w Rada Gminy Braniewo w niżej wskazanych przepisach załącznika Nr 1 do uchwały zawarła następujące sformułowania:

- § 6 lit. b) załącznika Nr 1 do uchwały, zgodnie z którym Wójt Gminy będzie prowadził ewidencję bezdomnych zwierząt (którym zapewniono opiekę **np.** poprzez adopcję, przekazanie do schroniska, **itp.**),
- § 7 lit. b) i e) załącznika Nr 1 do uchwały, zgodnie z którym formy wsparcia osób fizycznych, firm lub organizacji, które będą podejmowały działania mające na celu ograniczenie bezdomności zwierząt na terenie Gminy Braniewo: b) finansowanie doraźnej opieki nad kotami wolno żyjącymi sprawowanej przez opiekunów społecznych (**np.** kosztów leczenia, usypiania ślepych miotów pochodzących od bezdomnych kotek, sterylizacji kotek lub kastracji bezdomnych kotów, **itp.**). Wzór wniosku stanowi załącznik nr 2 do niniejszego Programu, e) pomoc finansowa (zakup bud, karmy, szczepienia ochronne, kastracja, sterylizacja **itp.**) dla osób adoptujących psy lub koty.

Użyte w powołanych wyżej przepisach § 6 lit. b) i § 7 lit. b) i e) załącznika Nr 1 do uchwały sformułowania: „np.”, „itp.” powodują, iż treść 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 "np." oraz „itp.” 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.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec 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