



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 5 kwietnia 2024 r.

Poz. 2010

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.133.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 3 kwietnia 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 Gołdapi Nr LXXXVII/615/2024 z dnia 26 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gołdap na rok 2024”, w części obejmującej :

- § 1 pkt 1) załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowań: „dla bezdomnych psów” oraz „na podstawie umowy zawartej z właścicielem schroniska tj. Usługi Sprzętowo-Transportowe i Wywóz Nieczystości Józef Brzeziński ul. Zatorowa 1, 10 – 500 Gołdap”
- § 1 pkt 2) załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „w ramach umowy określonej w pkt, 1”
- § 1 pkt 2) lit. a) załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „bezdomnych psów”
- § 1 pkt 2) lit. b) załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „psów”
- § 3 ust. 1 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „Gospodarki Komunalnej”
- § 6 pkt 2) załącznika do uchwały.

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 Gołdapi przyjęła w formie załącznika do uchwały, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 marca 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).

Jednocześnie też, 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 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 naruszono przyznane kompetencje.

W treści § 1 pkt 1) załącznika do uchwały postanowiono, że Gmina Gołdap zapewnia miejsca dla bezdomnych psów w schronisku dla zwierząt w miejscowości Kośmidry 49 na podstawie umowy zawartej z właścicielem schroniska tj. Usługi Sprzętowo – Transportowe i Wywóz Nieczystości Józef Brzeziński ul. Zatorowa 1, 10 – 500 Gołdap. W pkt 2) natomiast doprecyzowano, że prowadzącemu schronisko w ramach umowy powierzono odławianie bezdomnych psów na zlecenie gminy (lit. a), sterylizację albo kastrację psów w schronisku przez osoby posiadające stosowne uprawnienia (lit. b) oraz poszukiwanie właścicieli dla zwierząt przebywających w schronisku (lit. c).

Zdaniem organu nadzoru ww. przepisy, w części zakwestionowanej w sentencji rozstrzygnięcia, w sposób istotny naruszają prawo, gdyż rada gminy nieprawidłowo zrealizowała delegację ustawową, ograniczając zakres ustawowych zadań polegających na zapewnieniu miejsca w schronisku dla bezdomnych zwierząt, odławianiu i sterylizacji - jedynie do bezdomnych psów, z pominięciem innych bezdomnych zwierząt domowych (w rozumieniu art. 4 pkt 17) ustawy o ochronie zwierząt). Postępowanie takie w sposób istotny narusza przepisy art. 11 w związku z art. 4 pkt 16) i pkt 17) ustawy o ochronie zwierząt.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w judykaturze.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia z dnia 24 listopada 2021 r., sygn.: VIII SA/Wa 730/21 wskazał: „(...) W § 3 załącznika do uchwały organ uregulował materię wymienioną w art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z., a dotyczącą zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Jednak z treści ww. przepisu Programu wynika, że ograniczył on umieszczanie zwierząt w wymienionym schronisku jedynie do bezdomnych psów, przez co nie zrealizowano w pełni delegacji ustawowej. Rada Gminy zawęziła krąg bezdomnych zwierząt jedynie do psów, zapominając, że art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. dotyczy zwierząt bezdomnych, do których - zgodnie z art. 4 pkt 16 u.o.z. - zalicza 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. Z kolei zwierzęta domowe to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza (art. 4 pkt 17 u.o.z.), zaś zwierzęta gospodarskie to te w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (zwierzęta koniowate, bydło, jeleniowate drób, świnie, owce, kozy, pszczoły miodne, zwierzęta futerkowe - art. 2 ust. 1 u.o.z.) (...).”

Ponad powyższe, zakwestionować należy postanowienie § 3 ust. 1 załącznika do uchwały, w zakresie w jakim ustala zadania konkretnego wydziału Urzędu Miejskiego w Gołdapi.

Zdaniem 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 urzędu, jak również zasady jego funkcjonowania, pełniąc także 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 (tak również m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 18 lutego 2020 r., sygn.: II SA/Łd 1071/19).

Ostatecznie też, wadą dotknięte jest postanowienie § 6 pkt 2) załącznika do uchwały, w którym ustalono, że kwotę 548.200,00 zł (w ramach środków zabezpieczonych na realizację programu) przeznacza się na zadania realizowane przez schronisko dla zwierząt w miejscowości Kośmidry 49, opiekę nad kotami wolno żyjącymi w tym na sterylizację lub kastrację, dofinansowanie zabiegów sterylizacji lub kastracji zwierząt posiadających właścicieli, bezpłatne oznakowanie psa/kota mikroczipem, usypianie ślepych miotów psów i kotów dostarczonych przez mieszkańców, koszty leczenia zwierząt powypadkowych lub wymagających interwencji weterynaryjnej, utrzymanie w gospodarstwie rolnym zwierząt zabłąkanych lub odebranych właścicielowi.

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 zadaniami gminy realizowanymi w ramach programu ochrony zwierząt. Jeżeli zatem schronisko dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Kośmidry powierzono szereg zadań gminy, to określenie sposobu wydatkowania środków, winno obejmować konkretne zadania, z przypisaniem każdemu z nich określonej kwoty pieniężnej. Tym bardziej, wyszczególniać należy zadania realizowane przez inne podmioty niż wzmiankowane schronisko.

Zbiornicze ustalenie kwoty pieniężnej przeznaczonej na pewien kompleks zadań realizowanych przez schronisko oraz przez inne podmioty, 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/Ol 282/23, z dnia 4 kwietnia 2023 r., sygn.: II SA/Ol 170/23, a także powoływany w tym orzeczeniu wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 lipca 2020 r., sygn.: II OSK 336/20), 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.

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