



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 5 kwietnia 2024 r.

Poz. 2012

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.134.2024 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 załącznika do uchwały Nr LIX/423/2024 Rady Gminy Sorkwity z dnia 28 lutego 2024 r.** w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sorkwity na 2024 r.” **w części dotyczącej § 2 ust. 1 i § 2 ust. 2 pkt 1** w zakresie sformułowania: „... we współpracy z organami Inspekcji Weterynaryjnej”.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Sorkwity, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 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.), w związku z art. 3 ust. 2 pkt 14 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r., poz. 339), przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sorkwity na 2024 r., stanowiący jej załącznik, zwany dalej Programem.

W ocenie organu nadzoru, załącznik 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 miotów (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. 1 załącznika do ww. uchwały organ stanowiący postanowił, że Rada Gminy przyjmuje, że funkcję koordynatora działań dotyczących ograniczania bezdomności zwierząt pełni pracownik Referatu Rolnictwa Budownictwa Gospodarki Gruntami i Gospodarki Komunalnej Urzędu Gminy Sorkwity.

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.

Ponadto analiza § 2 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały prowadzi do wniosku, że rada w sposób nieuprawniony zobligowała organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest przeciwdziałanie bezdomności zwierząt do działania we współpracy z organami Inspekcji Weterynaryjnej.

W ocenie organu nadzoru regulacją tą Rada Gminy Sorkwity również przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia ustawowego. Rada dokonała bowiem nieuprawnionego nałożenia na organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest przeciwdziałanie bezdomności zwierząt, obowiązku współpracy z organami Inspekcji Weterynaryjnej.

Cytowany powyżej art. 11a ust. 2 ww. ustawy, nie przewiduje natomiast możliwości nakazania podmiotom działającym na rzecz przeciwdziałania bezdomności zwierząt podejmowania określonych czynności. Tym samym, Rada przytoczoną regulacją naruszyła konstytucyjną zasadę praworządności, co skutkuje koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego w części wskazanego przepisu.

Dodać ponadto trzeba, że § 2 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały Nr LIX/423/2024 wprowadza modyfikację art. 34a ust. 3 ww. ustawy o ochronie zwierząt. Ustawodawca w tym przepisie przewidział, że organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest *ochrona zwierząt*, mogą współdziałać z Inspekcją Weterynaryjną w sprawowaniu nadzoru, o którym mowa w ust. 1 (czyli nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o *ochronie zwierząt*). Kwestionowana część uchwalonej przez Radę Gminy Sorkwity normy nie pozostawia jednak organizacjom społecznym dowolności działania. Uchwała przewiduje bowiem, że realizacja przez nie działań dotyczących przeciwdziałania bezdomności zwierząt prowadzona ma być we współpracy z organami Inspekcji Weterynaryjnej w każdej sytuacji. Oznacza to, że wbrew ww. art. 34a ust. 3, rada zakłada ową powinność również w przypadku czuwania nad przestrzeganiem *przepisów dotyczących przeciwdziałania bezdomności zwierząt, które bezsprzecznie składają się na przepisy o ochronie zwierząt*.

Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać, ani modyfikować przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą, na co wskazują sądy administracyjne, m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 660/12, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12.

Należy też zauważyć, że modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Órodek Zamiejsowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/GI 391/12).

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