



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 12 kwietnia 2024 r.

Poz. 2159

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.140.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 5 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 Rady Gminy Płoskinia Nr LI/407/2024 z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie uchwalenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Płoskinia w 2024 roku”, w części obejmującej:

- § 1 ust. 3 w zakresie sformułowania: „za pośrednictwem Referatu Inwestycji”,
- § 3 ust. 1 w zakresie sformułowania: „przez pracownika Referatu Inwestycji”,
- § 4 ust. 7.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Płoskinia, powołując się na 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.), uchwaliła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Płoskinia na 2024 r., stanowiący jej załącznik, zwany dalej Programem.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 marca 2024 r.

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

Stosownie do art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, dalej znaną również ustawą, zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin.

Rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a ust.1 ustawy).

Zgodnie z regulacją ust. 2 ww. art. 11a ustawy, program, o którym mowa w ust. 1, 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.

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 ww. przepisy ustawy o ochronie zwierząt, Rada Gminy Płoskinia uchwalając Program, w § 1 ust. 3 Programu postanowiła, że koordynatorem programu jest Wójt Gminy Płoskinia za pośrednictwem Referatu Inwestycji.

Zdaniem organu nadzoru, organy stanowiące gminy, nie są upoważnione do ingerowania w obowiązki i zadania poszczególnych referatów, wydziałów w jednostkach organizacyjnych gminy (w tym urzędu gminy). Kompetencje w tym zakresie, przysługują wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi), który jest kierownikiem urzędu i określa zarówno organizację, jak i zasady jego funkcjonowania. Wójt (burmistrz, prezydent) sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy, o czym wyraźnie stanowi art. 33 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym. 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 referat, wydział lub osoby odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z przejętego przez radę gminy Programu.

Powyższe uwagi należy również odnieść do kwestionowanego § 3 ust. 1 Programu w zakresie sformułowania „przez pracownika Referatu Inwestycji”. Jednocześnie wskazać należy na regulacje wynikające z art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o *pracownikach* samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530).

Tym samym, to organ wykonawczy jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym referatom zadań zmierzających do realizacji Programu. Rada Gminy Płoskinia stanowiąc w ww. zakresie, bezpodstawnie wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego gminy, co skutkuje, mając na uwadze ww. zasadę konstytucyjną, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP oraz przepisy ustawy, koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego kwestionowanych zapisów.

W § 4 ust. 7 Programu, Rada Gminy postanowiła, iż gmina w ramach zabezpieczonych środków finansowych może dofinansować zabiegi sterylizacji i kastracji dla zwierząt mieszkańców Gminy, którzy zadeklarują chęć przeprowadzenia takiego zabiegu. Ilość zabiegów będzie limitowana i uzależniona od posiadanych środków.

W myśl art. 11a ust. 3a ustawy o ochronie zwierząt, program może, ale nie musi obejmować planu sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, o których mowa w tym przepisie. Od decyzji gminy zależy więc, czy w ogóle taki plan zostanie wdrożony. Skoro tak, to gmina dysponuje pewną swobodą w opracowaniu zasad, na jakich ww. zabiegi będą się odbywać. Sama nazwa "plan" sugeruje, że gmina musi opracować odpowiednią procedurę.

W kwestionowanej regulacji Programu - § 4 ust. 7 zabrakło konkretyzacji poszczególnych elementów tego *planu*, ponieważ samo twierdzenie, że gmina w ramach zabezpieczonych środków finansowych może dofinansować zabiegi sterylizacji i kastracji dla zwierząt mieszkańców Gminy, którzy zadeklarują chęć przeprowadzenia takiego zabiegu oraz stwierdzenia, że ilość zabiegów będzie limitowana i uzależniona od posiadanych środków, jest w tym przypadku niewystarczająca.

Brak jest w Programie chociażby, m.in. wskazania podmiotu, który by przeprowadzał te zabiegi, kwoty czy procentowej wysokości dofinansowania kosztów zabiegów, o których mowa w kwestionowanym przepisie Programu. Program przewidujący sterylizację lub kastrację zwierząt w gminie w szerszym zakresie, niż to wynika z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, z mocy art. 11a ust. 3a **winien zawierać plan takich działań**, a więc powinny one być prowadzone w sposób zorganizowany, przejrzysty, nakierowany na wypełnienie celów ustawy. Zdaniem organu nadzoru niekontrolowane działania ograniczające populację nie mieszczą się w pojęciu opieki nad zwierzętami i mogą prowadzić do niepożądanych skutków dla ekosystemu na obszarze, na którym takie kroki są podejmowane.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 20 marca 2019 r. sygn. akt II SA/Bd 1351/18, który stwierdził, iż „W myśl art. 11a ust. 3a ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt program może, ale nie musi obejmować planu sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie. Od decyzji gminy zależy więc, czy w ogóle taki plan zostanie wdrożony. Skoro tak, to gmina dysponuje pewną swobodą w opracowaniu zasad, na jakich ww. zabiegi będą się odbywać. Już sama nazwa "plan" sugeruje, że gmina musi opracować odpowiednią procedurę”.

Ponadto należy wskazać, iż stwierdzenie, w kwestionowanym przepisie Programu, iż Gmina może dofinansować zabiegi sterylizacji i kastracji, powoduje dowolność wykonawcy uchwały przy podejmowaniu decyzji w tym przedmiocie.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, iż z treści § 5 Programu – Finansowanie Programu, nie wynika, aby zostały zapewnione środki na ten cel, skoro Gmina Płoskinia w ramach Programu wskazuje na realizację zadania, o którym mowa w ww. ust. 3a art. 11a ustawy.

W tym miejscu należy wskazać na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrok z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20, który stwierdził, iż "Nie ulega wątpliwości, że wskazany przepis (ust. 5 art. 11a ustawy) bezwzględnie wymaga, by 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 oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań".

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 doręczenia.

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