



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 5 maja 2023 r.

Poz. 2635

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.107.2023.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 4 maja 2023 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 Nr XLVI.282.2023 Rady Gminy Jeleniewo z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jeleniewo w 2023 roku.

UZASADNIENIE

W dniu 31 marca 2023 r. Rada Gminy Jeleniewo podjęła uchwałę Nr XLVI.282.2023, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 kwietnia 2023 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 28 kwietnia 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Analiza formalnoprawna wykazała naruszenie przez organ stanowiący gminy art. 11a ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), poprzez brak przekazania do zaopiniowania projektu programu dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.

Zgodnie z art. 11a ust. 7 ww. ustawy projekt programu, o którym mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania:

- 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii;
- 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy;
- 3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.

Wykaz podmiotów, którym przekazano do zaopiniowania projekt programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt wskazuje na naruszenie przez Radę Gminy Jeleniewo przepisu art. 11a ust. 7 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt, Niedopełnienie wymogu ustawowego, o jakim mowa w ww. przepisie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, co prowadzić musi do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.

Dodatkowo należy zauważyć, że zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy Program, o którym mowa w ust. 1, powinien zawierać wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina. Oznacza to, iż w Programie

konieczne jest co najmniej dokonanie podziału środków na poszczególne zadania ujęte w programie (jako że to stanowi o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem). Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań.

W przedmiotowym programie zabrakło określenia wysokości środków przeznaczonych na realizację zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 3, 4, 5 i 7 (odławianie bezdomnych zwierząt; obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt; poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; usypianie ślepych miotów), co prowadzi do wniosku, że Rada Gminy nie dokonała wystarczająco szczegółowego podziału środków na poszczególne zadania. Jak wskazał WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 7 września 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 551/21 „użyty przez ustawodawcę zwrot: „sposób wydatkowania” środków finansowych, oznacza przedstawienie w programie, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. Czym innym jest wskazanie sposobów realizacji celów programu, a czym innym konkretne i jednoznaczne ustalenie w ramach przewidzianych środków sposobów ich wydatkowania, które z oczywistych względów powinny być zgodne z celami i przyjętymi założeniami programu”.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w § 13 ust. 2 pkt 1 Programu określając wysokość środków finansowych na realizację programu Rada Gminy przewidziała kwotę na: *pobyt psów w schronisku, transport, właściwe traktowanie i odżywianie, zapewnienie opieki i nadzoru weterynaryjnego*.

W związku z powyższym należy podkreślić, że Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt dotyczy wszystkich zwierząt i nie może być ograniczony jedynie do psów. Gdyby zamiarem ustawodawcy było ograniczenie gatunków zwierząt, dałby temu wyraz poprzez odpowiednią redakcję przepisu. Prawidłowa wykładnia celowościowa przepisu art. 11a ustawy przemawia za uznaniem, że Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt dotyczy wszystkich zwierząt, jako że jego realizacja zmierza do zapobiegania bezdomności zwierząt, co jest jednym z głównych celów programu. Brak jest tym samym podstaw do ograniczania realizacji części programu wyłącznie do określonej grupy zwierząt.

Należy ponadto zauważyć, że wskazanie podmiotu zajmującego się realizacją zadań wynikających z programu powinno zawierać dane umożliwiające jego jednoznaczną identyfikację, dlatego w § 6 Programu oprócz nazwy podmiotu zajmującego się odławianiem zwierząt powinna się znaleźć jego siedziba.

Zgodnie z § 2 Programu: *działania związane z realizacją programu prowadzi pracownik Urzędu Gminy Jeleniewo na stanowisku ds. rolnictwa, kultury i zabytków*. Należy jednak zauważyć, że organ stanowiący gminy nie został upoważniony do nakładania obowiązków i zadań na pracowników zatrudnionych w strukturach urzędu gminy. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 1-5 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz) jest kierownikiem urzędu wykonującym uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu, jak również organem właściwym do nadania w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy. W związku z tym osoby zatrudnione w urzędzie podlegają zwierzchnictwu służbowemu wójta (burmistrza), który jako pracodawca wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy. Zatem wyłącznie wójt (burmistrz), jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu, może decydować o zakresie obowiązków pracowników urzędu i organizować pracę poszczególnych wydziałów czy urzędników.

Wskazane przez organ nadzoru uchybienia w pełni uzasadniają konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLVI.282.2023 Rady Gminy Jeleniewo z dnia 31 marca 2023 r. w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krytoń