



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 24 kwietnia 2024 r.

Poz. 2377

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.156.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 22 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 Dźwierzuty Nr LXVII/521/24 z dnia 19 marca 2024 r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dźwierzuty w 2024 roku”, w części obejmującej:

- § 4 ust. 4 pkt 2 w zakresie sformułowania: „zatrudniony na stanowisku właściwym do spraw ekologii i rolnictwa”,
- § 4 ust. 4 pkt 3 w zakresie sformułowania: „zatrudniony na stanowisku właściwym do spraw ekologii i rolnictwa”,
- § 6 ust. 1 w zakresie sformułowania: „Zlecenie i monitorowania realizacji tych usług będzie sprawował pracownik Urzędu zatrudniony na stanowisku właściwym do spraw ekologii i rolnictwa” oraz
- § 8 ust. 2 pkt 3.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Dźwierzuty, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 3 i art. 11a ust. 1 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 Dźwierzuty w 2024 r., stanowiący jej załącznik, zwany dalej Programem.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 marca 2024 r.

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

Na wstępie należy wskazać, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie stanowi naruszenie normy upoważniającej, a więc powinno być kwalifikowane jako naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego, a w związku z tym istotne naruszenie prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 1873/07, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2016 r., sygn. akt II FSK 3529/15 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 3132/13). Ponadto nie budzi wątpliwości, że zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji RP, regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu wyłącznie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Podkreśla się przy tym, że uzupełnieniem wskazanych powyżej unormowań jest art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Uchwalając akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy, musi mieć zatem na względzie, iż akt ten powinien być wydany nie tylko na podstawie ustawy, ale i w granicach w niej przewidzianych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 3132/13).

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 Dźwierzuty uchwalając Program, w § 4 ust. 4 postanowiła, że:

- „zgłoszenia dotyczące zwierząt przebywających na terenie ogólnie dostępnym w obrębie Gminy, co do których istnieje przypuszczenie, że są bezdomne, będzie przyjmować pracownik Urzędu zatrudniony na stanowisku właściwym do spraw ekologii i rolnictwa, który podejmie działania zmierzające do ustalenia właściciela zwierzęcia lub opiekuna zwierząt” (pkt 2),
- „w przypadku nieustalenia właściciela bądź opiekuna zwierzęcia pracownik Urzędu zatrudniony na stanowisku właściwym do spraw ekologii i rolnictwa podejmie działania zmierzające do odłowienia zwierzęcia i umieszczenia go w miejscu przetrzymywania wyłapanych zwierząt zlokalizowanym na działce nr 694/7 obręb Dźwierzuty, przed przewiezieniem do schroniska”(pkt 3).

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.

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 Dźwierzuty 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 § 6 ust. 1 po pkt 2 lit. c Programu, Rada Gminy wskazując podmiot świadczący usługi weterynaryjne w ramach zadania opieka nad wolnożyjącymi kotami, postanowiła, iż „Zlecenie i monitorowanie realizacji tych usług będzie sprawował pracownik Urzędu zatrudniony na stanowisku właściwym do spraw ekologii i rolnictwa” oraz wprowadzając regulacje § 8 ust. 2 pkt 3 Programu, z której wynika, iż zlecenie i monitorowanie realizacji tych usług (usypianie ślepych miotów), będzie sprawował pracownik Urzędu zatrudniony na stanowisku właściwym do spraw ekologii i rolnictwa we współpracy z lekarzem weterynarii, wkraczając w kompetencje organu wykonawczego.

Podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy i powierzenie jej wykonania wójtowi, jak wskazano wyżej, otwiera dopiero drogę organowi wykonawczemu gminy do podjęcia działań zmierzających do wykonania tej uchwały. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Wójt zatem, określając sposób wykonania uchwały, winien wyznaczyć osoby odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z tego aktu oraz sposób monitorowania wykonanych zadań obitych Programem. Tym samym, to organ wykonawczy jest organem właściwym do określenia sposobu wykonania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym pracownikom zadań zmierzających do realizacji Programu. Rada stanowiąc w ww. zakresie, bezpodstawnie, i w tym zakresie, wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego gminy, co jest niedopuszczalne i skutkuje koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego kwestionowanych regulacji.

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