



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 29 kwietnia 2024 r.

Poz. 2472

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.169.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 26 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 LXXI/441/24 Rady Gminy Piecki z dnia 25 marca 2024 r.** w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Piecki na 2024 rok” w części dotyczącej § 14 ust. 1 oraz ust. 4.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Piecki, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r., poz. 1580 z późn. zm.), przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Piecki 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 miotłów (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.

Dodać także trzeba, że ustawodawca w art. 11a ust. 5 ww. ustawy postanowił, że program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.

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 § 14 ust. 1 załącznika do ww. uchwały organ stanowiący postanowił, że środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone są w budżecie Gminy Piecki na rok 2023 w łącznej wysokości 52000,00 zł, z czego:

a. 30000,00 zł zaplanowano przeznaczyć na odławianie bezdomnych zwierząt, ich pobyt i wszystkie zabiegi wykonywane w schronisku,

b. 18000,00 zł zaplanowano na sterylizację i kastrację kotów wolno żyjących oraz opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt,

c. 4000,00 zł zaplanowano na zakup karmy dla kotów wolno żyjących.

Dodać trzeba, w ust. 4 ww. § 14 Programu założono z kolei, że w zakresie dotyczącym zwierząt gospodarskich koszty transportu zwierząt do gospodarstwa, leczenia oraz utrzymania zwierząt pokrywane są z chwilą odbioru zwierząt przez właściciela, albo z dochodów uzyskanych ze sprzedaży zwierząt.

Z powyższego wynika zatem, że rada nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Nie przewidziano bowiem środków finansowych, które mają być przeznaczone na poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz działania związane ze wskazaniem gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich.

Uznać również trzeba, że ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla kilku zadań nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego rozstrzygnięcia uchwały nie wynika w żaden sposób, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe. Nie ulega natomiast 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.

Powyższe powoduje, iż delegacja ustawowa z art. 11a ust. 5 ustawy nie została zrealizowana w sposób prawidłowy, gdyż użyte przez ustawodawcę określenie: „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 (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2023 r., sygn. akt I OSK 2341/22, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2023 r., sygn. akt I OSK 1321/22).

W związku z tym, iż § 12 ust. 1 Programu nie zawiera środków na realizację wszystkich zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 ww. ustawy o ochronie zwierząt oraz wskazuje w sposób łączny finansowanie kilku zadań, koniecznym stało się wyeliminowanie z obrotu prawnego ww. przepisu.

Podkreślić należy na koniec, iż w celu właściwej realizacji Programu koniecznym jest doregulowanie kwestii, o których mowa w ust. 5 art. 11a ww. ustawy w sposób wyczerpujący, tj. zawierając wysokość środków na realizację zadań Programu wraz z podziałem na wszystkie jego zadania.

Kwestionując przytoczony powyżej ust. 4 ww. § 14 Programu, wskazać trzeba, że w myśl art. 11 ustawy o ochronie zwierząt zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin.

Zgodnie z kolei z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.

W ocenie organu nadzoru, przytoczone rozstrzygnięcie uchwały należy do sfery wykonawczej. Wójt, będący organem uprawniony do składania w imieniu gminy oświadczeń woli, jest podmiotem właściwym do kreowania sytuacji prawnej gminy i stosunków cywilnoprawnych - w drodze umów cywilnoprawnych - pomiędzy gminą, a zainteresowaną stroną i to on powinien rozstrzygnąć przedmiotowe kwestie.

Rada gminy nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej i zobowiązać wójta do zastosowania konkretnych rozwiązań umownych, gdyż jest to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze. Organ stanowiący nie jest uprawniony do uregulowania w uchwale dotyczącej kwestii dotyczących rozliczeń związanych z transportem zwierząt do gospodarstwa, leczeniem oraz utrzymaniem zwierząt, które mocą przepisów powszechnie obowiązujących zostały powierzone kompetencji organu wykonawczego (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 554/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1145/20).

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