



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 6 marca 2024 r.

Poz. 1436

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.92.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 28 lutego 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr LXIII(674)2024 Rady Miejskiej w Barczewie z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Barczewo na 2024 rok w części dotyczącej:

- § 9 ust. 1 w zakresie sformułowania „w celu zapewnienia odpowiedniej opieki” oraz
- ust. 3 w zakresie sformułowania „itp,” załącznika do Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Barczewo na 2024 rok,
- ust. 4 załącznika do Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Barczewo na 2024 rok,
- ust. 6 w zakresie sformułowania „przez pracowników Urzędu Miejskiego upoważnionych przez Burmistrza Barczewa” załącznika do Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Barczewo na 2024 rok,
- ust. 7 załącznika do Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Barczewo na 2024 rok,
- ust. 8 pkt 2) w zakresie sformułowania „od upoważnionego pracownika Urzędu Miejskiego w Barczewie” załącznika do Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Barczewo na 2024 rok,
- ust. 9 zdanie pierwsze załącznika do Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Barczewo na rok 2024.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Barczewie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r., poz. 1580 ze zm.), przyjęła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Barczewo na 2024 rok w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały, zwany dalej Programem.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 31 stycznia 2024 r.

Zdaniem organu nadzoru uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia, została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa ww. przepisie ustawy, określa, w drodze uchwały, na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który

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. Nadto program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie, a także plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają. Jednocześnie, zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie praw zwierząt, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Powołane wyżej przepisy ustawy wskazują zagadnienia powierzone gminie do uregulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Ta część programu, o której mowa w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy, jest obowiązkowa i nie może zostać przez radę gminy pominięta.

Jednocześnie należy zauważyć, że powołane wyżej przepisy ustawy, poza wskazaniem zagadnień powierzonych gminie do uregulowania w programie, określają również granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi stanowiącemu gminy. Wszelkie regulacje, co do których rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego, są sprzeczne z prawem. 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 WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1773/15).

W § 9 ust. 1 Programu, Rada Miejska w Barczewie postanowiła, że w celu zapewnienia miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich wyznacza się gospodarstwo agroturystyczne położone w Barczewku 80, z którym Gmina Barczewo zawarła porozumienie, *w celu zapewnienia odpowiedniej opieki*.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie z powołanym przepisem, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi obejmować ma swoim zakresem wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich - bez wprowadzania w tym przedmiocie jakichkolwiek warunków, czy też ograniczeń.

Nadto obowiązek zapewnienia opieki zwierzętom, w tym opieki weterynaryjnej wynika z art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt.

W ust. 6, 7, 8 pkt 2) ust. 9 zdanie pierwsze załącznika do Programu – Regulamin rejestru społecznych opiekunów kotów wolno żyjących na terenie Gminy Barczewo, Rada Miejska w Barczewie wskazała zadania, które w ramach Programu będą realizowali pracownicy Urzędu Miejskiego w Barczewie, tj. prowadzenie rejestru społecznych opiekunów kotów wolno żyjących, wydawanie skierowań na zabiegi sterylizacji/kastracji, prowadzenie dystrybucji karmy.

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do nakładania na pracowników urzędu gminy konkretnych obowiązków. Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie wójt, burmistrz, prezydent, gdyż zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. 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.

Zatem to organ wykonawczy jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym pracownikom zadań zmierzających do realizacji Programu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 1071/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto, z przekroczeniem upoważnienia Rada Miejska w Barczewie przyjęła regulację ust. 4 załącznika do Programu, w którym wskazała, że społeczny opiekun kotów wolnożyjących zobowiązany jest do: utrzymywania

w czystości w miejscu dokarmiania, dokarmiania kotów wolno żyjących w sposób niestwarzający uciążliwości dla mieszkańców, przechowywania karmy w sposób zabezpieczający przed zniszczeniem i zepsuciem, prowadzenia dokarmiania kotów w stałym i bezpiecznym dla zwierząt miejscu, współpracy z administratorem terenu w zakresie sprawowania opieki nad zwierzęciem.

Wyżej wymienionymi postanowieniami uchwały rada miejska przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego wynikający z art. 11a ust. 2 pkt 1 - 8 oraz ust. 3 i 3a ustawy o ochronie zwierząt. Wskazane powyżej postanowienia należą do kategorii postanowień umownych, które nie powinny znaleźć się w akcie prawa miejscowego, a więc w akcie normatywnym powszechnie obowiązującym na terenie miasta Barczewa.

W ust. 3 załącznika do Programu Rada Miejska w Barczewie postanowiła, że opiekunem kotów wolno żyjących nie jest osoba, która opiekuje się kotami przebywającymi na terenie jej nieruchomości, a w szczególności gospodarstw rolnych i agroturystycznych, hoteli, ośrodków wczasowych itp.

Użyte w powołanej wyżej regulacji ust. 3 załącznika do Programu sformułowanie „itp.” powoduje, iż treść tego przepisu zawiera niedookreślone normy prawne. Przepis prawa

miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Poprzez użycie zwrotu „itp.” rada sformułowała dyrektywę o niejasnej treści poprzez odwołanie się do kategorii ocenianych niejednoznacznie.

Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy odracjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 z późn. zm.).

Mając powyższe na uwadze 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 otrzymania.

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