



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 11 marca 2024 r.

Poz. 1527

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.105.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 7 marca 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 nr 1 do uchwały Nr LXV/402/2024 Rady Miasta Górowo Iławeckie z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Górowo Iławeckie w 2024 roku w części dotyczącej:**

- preambuły w zakresie sformułowania „za pośrednictwem komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Górowo Iławeckie, jednostek organizacyjnych Gminy Miejskiej Górowo Iławeckie, organizacji społecznych,”
- § 4 ust. 5 w zakresie sformułowania „odpowiedzialnej,”
- § 4 ust. 6.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miasta Górowo Iławeckie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 11a ust. 1, 2, 5 i 7 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 miasta Górowo Iławeckie w 2024 roku w brzmieniu określonym w załączniku nr 1 do uchwały, zwany dalej Programem.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 8 lutego 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 obligatoryjna 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 preambule załącznika nr 1 do uchwały Rada Miasta Górowo Iławeckie postanowiła, iż Program realizuje Burmistrz Miasta Górowo Iławeckie *za pośrednictwem komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Górowo Iławeckie, jednostek organizacyjnych Gminy Miejskiej Górowo Iławeckie, organizacji społecznych*, a w jego realizacji uczestniczy Schronisko dla Bezdomnych zwierząt w Dąbrówce Młyn, Młyn 30, 84-242 Dąbrówka.

W ocenie organu nadzoru, organy stanowiące gminy, nie są upoważnione do określania obowiązków i zadań podmiotów podległych organom wykonawczym, w tym zwłaszcza pracowników samorządowych zatrudnionych w poszczególnych wydziałach i jednostkach organizacyjnych gminy. Kompetencje w tym zakresie, przysługują wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi), który jest kierownikiem urzędu i określa zarówno organizację, jak i zasady jego funkcjonowania, pełniąc również funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wójt (burmistrz, prezydent) sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy, o czym wyraźnie stanowi art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 530). 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 koniecznym stało się wyeliminowanie z obrotu prawnego postanowień preambuły w zakresie sformułowania „organizacji społecznych” bowiem pozostawienie ww. sformułowania powoduje, iż redakcja preambuły załącznika nr 1 do uchwały nie będzie odpowiadała standardom prawidłowej legislacji wyrażonym w Konstytucji RP.

W § 4 ust. 5 załącznika nr 1 do uchwały - Odławianie bezdomnych zwierząt - Rada Miasta Górowo Iławeckie postanowiła, że dopuszcza się możliwość przekazywania bezdomnych zwierząt bezpośrednio do adopcji osobom wyrażającym wolę sprawowania *odpowiedzialnej* opieki nad nimi.

Użyte w powołanej wyżej regulacji ust. 5 załącznika nr 1 do uchwały sformułowanie „odpowiedzialnej” 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. Używając zwrotu „odpowiedzialnej” 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 od racjonalnego prawodawcy oczekiwania 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 ze zm.). Powyższą argumentację należy również odnieść do sformułowania „środki szczególne z zastosowaniem zasad określonych w ustawie o ochronie zwierząt,” użyte przez Radę Miasta Górowo Iławeckie w § 4 ust. 6 załącznika nr 1 do uchwały.

Ponadto, postanowienie § 4 ust. 6 Rozdziału 3 - Odławianie bezdomnych zwierząt załącznika nr 1 do uchwały stanowiące, iż w przypadkach, gdy zachodzi podejrzenie, że zwierzę jest chore, ranne albo, gdy zachowuje się agresywnie mogą zostać podjęte, pod nadzorem lekarza weterynarii, środki szczególne z zachowaniem zasad określonych w ustawie o ochronie zwierząt, zostało podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt,

Materia zawarta w wyżej zacytowanych postanowieniach § 4 ust. 6 załącznika nr 1 do uchwały, została uregulowana w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r. nr 116, poz. 753).

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