



**Regionalna Izba Obrachunkowa
w Zielonej Górze**

65-261 Zielona Góra, ul. Chmielna 13; tel. 68 329 19 00; fax: 68 329 19 03
www.zielonagora.rio.gov.pl e-mail: zielonagora@rio.gov.pl

Zielona Góra, dnia 20 maja 2021 r.

RIO.II.K.061.8.2021

**Pani
Danuta Madej**

Burmistrz Żar

W nawiązaniu do wniosku o udzielenie wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych, skierowanego do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze na podstawie art. 13 pkt. 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. z 2019 r., poz. 2137) z dnia 18 marca 2021 r., który wpłynął do Izby w dniu 6 maja 2021 r. w sprawie czy zadania wynikające z ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1683 ze zm.) mogą być realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego jaką jest gmina, informuję, że Izba podziela prezentowane we wniosku stanowisko Gminy, które wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych.

Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 20 listopada 2020 r. sygn. akt II OW 90/20 (Lex 3089516) wskazał, że cyt.: „Z art. 6 i art. 7 Prawa łowieckiego niewątpliwie wynika, że administracja w zakresie łowiectwa stanowi zadanie z zakresu administracji rządowej, którą sprawuje samorząd województwa, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Zgodnie z art. 45 ust. 3 Prawa łowieckiego, w przypadku szczególnego zagrożenia w prawidłowym funkcjonowaniu obiektów produkcyjnych i użyteczności publicznej przez zwierzynę, starosta w porozumieniu z Polskim Związkiem Łowieckim, może wydać decyzję o odłowie lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny. Z powołanego przepisu nie można więc wyprowadzić wniosku, że w zakresie w nim wskazanym ustawodawca odstąpił od zasady wnikającej z art. 6 Prawa łowieckiego. Przyznanie staroście kompetencji do wydawania decyzji o odłowie lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny świadczy wyłącznie o tym, że w tym zakresie wykonywanie administracji z zakresu łowiectwa, jako zadania z zakresu administracji rządowej, powierzono innemu podmiotowi niż samorząd województwa, co jest zgodne z art. 7 tej ustawy. Potwierdza to treść art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920), który wśród zadań własnych powiatu nie wymienia działań związanych z łowiectwem, w tym z odłowem, odłowem wraz z uśmierceniem lub odstrzałem redukcyjnym zwierzyny. Jednocześnie art. 4 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, że ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat. Dla tej oceny bez znaczenia jest, że w art. 45 ust. 3 Prawa łowieckiego ustawodawca nie wskazał wprost, że mamy do czynienia z zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, skoro w art. 7 tej ustawy wprost wskazuje się, że administrację w zakresie łowiectwa sprawuje się jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Wynika to z tego, że model organizacyjnoprawny gospodarki łowieckiej w Polsce zbudowany jest na takich

zasadach, jak: własność zwierzyny będącej własnością Skarbu Państwa (patrz: art. 2 Prawa łowieckiego)".

Inne wyroki i postanowienia sądów administracyjnych również zajmują podobne stanowisko, w tym: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 czerwca 2014 r. sygn. akt V SA/W A 1133/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2016 r. sygn. akt II GSK 2198/14, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, z dnia 24 listopada 2015 r. sygn. akt II OW 131/15 czy postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2018 r. sygn. akt II OW 113/18 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Z poważaniem

**Prezes Izby
Ryszard Zajączkowski**

**WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA
PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH**

Podstawa prawna: Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz.2137)
A. ADRESAT WNIOSKU
Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, ul. Chmielna 13, 65-261 Zielona Góra
B. DANE WNIOSKODAWCY
B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE
Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat) ☒ 1. jednostka samorządu terytorialnego ☐ 2. związek międzygminny ☐ 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów ☐ 4. związek; stowarzyszenie powiatów ☐ 5. samorządowe jednostki organizacyjne ☐ 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w tym samorządowe osoby prawne)(w zakresie ich wykorzystania)
B.2. NAZWA PEŁNA Gmina Żary o statusie miejskim
B.3. ADRES SIEDZIBY Pl. Rynek 1-5, 68-200 Żary
C. ZAKRES WNIOSKU
C1. PRZEDMIOT WNIOSKU
☐ zaistniały stan faktyczny ☒ zdarzenie przyszłe
C.2. RODZAJ SPRAWY
Sposób finansowania zadań w zakresie odłowu zwierzyny w przypadku szczególnego zagrożenia w prawidłowym funkcjonowaniu obiektów produkcyjnych i użyteczności publicznej.
C.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA
Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów) Art. 44 ust. 2, art. 216 ust. 2 pkt 1 i pkt 5 oraz 220 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2020 r., poz. 305) oraz art. 2, 6, 7 i 45 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2020 r., poz. 1683 ze zm.) w związku z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.).
D. WYCZERPUJĄCE PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH) I PYTANIA (PYTAŃ)

Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych)

Na terenie gminy Żary o statusie miejskim na stałe przebywają dziki. Wolnożyjące zwierzęta łowne, grasujące po ulicach miasta (poza obszarem obwodu łowieckiego) niszczą infrastrukturę, są natarczywe i wywołują strach u osób spotykających je na swej drodze. W związku z tym zwierzęta te stanowią szczególne zagrożenie w prawidłowym funkcjonowaniu obiektów produkcyjnych i użyteczności publicznej. Na chwilę obecną koła łowieckie wspierają Gminę Żary o statusie miejskim w zakresie wypłaszania dzików i innych dzikich zwierząt z terenów zurbanizowanych, przy czym jest to działanie doraźne i niewystarczające. Niezbędne jest podjęcie działań w zakresie sprawowania kontroli nad dzikimi zwierzętami oraz czuwania nad tym, aby zwierzęta łowne w stanie wolnym nie wyrządzały szkód oraz o szerszym spektrum polegającym na odłowie, odłowie wraz z uśmierceniem lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny.

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej

1. Czy zadania wynikające z ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2020 r., poz. 1683 ze zm.) mogą być realizowane i finansowane przez jednostkę samorządu terytorialnego jaką jest gmina ?

E. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części D.

Gmina Żary o statusie miejskim stoi na stanowisku, że zadanie polegające na odławianiu i odstrzale redukcyjnym zwierzyny oraz inne zadania wynikające z ustawy Prawo łowieckie nie są zadaniem własnym gminy, tym samym brak jest podstaw do ich finansowania ze środków gminy. Gmina nie ma również zleconego tego zadania do realizacji jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.

Zgodnie z art. 2, 6 i 7 ustawy Prawo łowieckie (zwana dalej: u.p.ł.): „Zwierzęta łowne w stanie wolnym, jako dobro ogólnonarodowe, stanowią własność Skarbu Państwa. Naczelnym organem administracji rządowej w zakresie łowiectwa jest minister właściwy do spraw środowiska. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, administrację w zakresie łowiectwa sprawuje samorząd województwa jako zadanie z zakresu administracji rządowej.” Gmina nie została wyposażona w możliwość podejmowania decyzji w zakresie dokonywania odłowu i odstrzałów redukcyjnych zwierzyny. Stosownie do treści art. 45 ust.3 u.p.ł.: „W przypadku szczególnego zagrożenia w prawidłowym funkcjonowaniu obiektów produkcyjnych i użyteczności publicznej przez zwierzynę, starosta, w porozumieniu z Polskim Związkiem Łowieckim, może wydać decyzję o odłowie, odłowie wraz z uśmierceniem lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny”.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego pomocy finansowej lub rzeczowej, przy czym pomoc finansowa ma charakter dotacji celowej, co wynika co wynika z art. 216 ust. 2 pkt 5 i art. 220 ust.1 u.o.f.p. W przypadku udzielenia przedmiotowej dotacji występuje konieczność określenia przez radę ww. pomocy w odrębnej uchwale. Powyższa pomoc (finansowa, jak i rzeczowa) może być udzielona tylko na realizację zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, do której jest ona kierowana, co zostało poparte orzecznictwem sądowym : wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2007 r., sygn. akt V SA/Wa 668/07. Zgodnie z art. 216 ust.2 pkt 1 u.o.f.p. stanowi, że: „Wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na: 1) zadania własne jednostek samorządu terytorialnego.” Zgodnie z Uchwałą Nr 8.108.2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 4 marca 2014 roku : „ Skoro w art. 216 ust. 2 pkt 1 mowa jest o wydatkach na realizację zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, to pkt 5 dotyczy wydatków na pomoc (rzeczową lub finansową) nakierowaną na finansowanie zadań beneficjenta tej pomocy. Przyjęcie interpretacji, iż art. 216 ust. 2 pkt 5 chodzi o wydatki na pomoc udzielaną na realizację zadań własnych udzielającego tej pomocy (donatora) prowadziłoby do powielania celu, o którym mowa w art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Również klasyfikacja budżetowa wydatków na pomoc finansową, tj § 271 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie **własnych zadań bieżących**” i § 6300 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie **własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych**” wskazuje, że pomoc finansowa może być udzielona na dofinansowanie zadań własnych jednostki otrzymującej tę pomoc.” Ponadto zgodnie z art. 44 ust. 2 u.o.f.p. „Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.” Powyższe stanowisko zostało uznane za prawidłowe przez WSA w Warszawie w wyroku z dnia 16 czerwca 2014 r., sygn. akt V SA/Wa 1133/14. W wyroku tym wskazano, że zadanie w zakresie postępowania ze zwierzętami wolno żyjącymi jest zadaniem powiatu jako zadanie z zakresu administracji rządowej, cyt.: „(...) zgodnie z art. 6 i art. 7 ustawy Prawo łowieckie naczelnym organem administracji rządowej w zakresie łowiectwa jest minister właściwy do spraw środowiska. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, administrację w zakresie łowiectwa sprawuje samorząd województwa jako zadanie z zakresu administracji rządowej, którą sprawuje samorząd województwa, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Innymi słowy z art. 7 ustawy Prawo łowieckie wynika, że sprawowanie administracji z zakresu łowiectwa jako zadanie z zakresu administracji rządowej nie jest zastrzeżone jedynie dla samorządu województwa. W związku z tym kompetencje starosty określone w art. 45 ust. 3 ustawy Prawo łowieckie do wydawania decyzji o odłowie lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny stanowią administrację z zakresu łowiectwa sprawowaną przez samorząd powiatowy, a więc tym samym są zadaniami z zakresu administracji rządowej. W tej sytuacji zadania S. określone w art. 45 ust.3 ustawy Prawo łowieckie winny być finansowane (...) zgodnie z art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie zaś ze środków własnych P. lub też dotacji G.”

Przedmiotowa kwestia była również przedmiotem zapytania Pana Jacka Sasina Posła na Sejm RP. W odpowiedzi na zapytanie numer 1204 Posła na Sejm RP Pana Jacka Sasina w sprawie kosztów odłowu wolno żyjących dzikich zwierząt, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 6 grudnia 2016 r. wskazał, iż „zadania starosty określone w art. 45 ust. 3 ustawy Prawo łowieckie powinny być finansowane z dotacji celowej budżetu państwa na podstawie art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 198 z późn. zm.), nie zaś ze środków własnych powiatu lub też np. z dotacji gminy.” Zorganizowanie i ponoszenie kosztów odłowów dzików stanowi zadanie z zakresu administracji rządowej zlecone powiatowi ustawą Prawo łowieckie, co potwierdził wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2016 roku o sygn. akt II GSK 2198/14 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 czerwca 2014 roku o sygn. akt V SA/Wa 1133/14 – „organ nadzoru wskazał, że zgodnie z art. 6 i art. 7 ustawy Prawo łowieckie naczelnym organem administracji rządowej w zakresie łowiectwa jest minister właściwy do spraw środowiska. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, administrację w zakresie łowiectwa sprawuje samorząd województwa jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Z powyższego wynika, że administracja w zakresie łowiectwa stanowi zadanie z zakresu administracji rządowej, którą sprawuje samorząd województwa, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Innymi słowy z art. 7 ustawy Prawo łowieckie wynika, że sprawowanie administracji z zakresu łowiectwa jako zadania z zakresu administracji rządowej nie jest zastrzeżone jedynie dla samorządu województwa. W związku z tym kompetencje starosty określone w art. 45 ust. 3 ustawy Prawo łowieckie do wydawania decyzji o odłowie lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny stanowią administrację z zakresu łowiectwa sprawowaną przez samorząd powiatowy, a więc tym samym są zadaniami z zakresu administracji rządowej. W tej sytuacji zadania S. określone w art. 45 ust. 3 ustawy Prawo łowieckie winny być finansowane z dotacji celowej z budżetu państwa zgodnie z art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie zaś ze środków własnych P. lub też z dotacji G”.

Tożsame z powyższym jest stanowisko Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 5 sierpnia 2019 r przedstawione w uchwale nr 17.255.2019, również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 lutego 2017 r. o sygn. akt III CSK 41/16 „dokonał wykładni prawa w kontekście kompetencji organów związanych z postępowaniem wobec dzików, stwierdzając, że zadania te należą do zakresu administracji rządowej. M.in. wskazał, że obowiązki w zakresie sprawowania kontroli nad dzikimi zwierzętami oraz czuwania nad tym, aby zwierzęta łowne w stanie wolnym nie wyrządzały szkód, w tym również szkód na osobie, spoczywają na wojewodzie jako odpowiednim organie administracji państwowej, który działa przy pomocy odpowiednich służb – Państwowej Straży Łowieckiej”.

Analogiczny pogląd zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu II OW 90/20 z dnia 20 listopada 2020 r. „Przyznanie staroście kompetencji do wydawania decyzji o odłowie lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny świadczy wyłącznie o tym, że w tym zakresie wykonywanie administracji z zakresu łowiectwa, jako zadania z zakresu administracji rządowej, powierzono innemu podmiotowi niż samorząd województwa, co jest zgodne z art. 7 tej ustawy. Potwierdza to treść art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920), który wśród zadań własnych

powiatu nie wymienia działań związanych z łowiectwem, w tym z odłowem, odłowem wraz z uśmierceniem lub odstrzałem redukcyjnym zwierzyny. Jednocześnie art. 4 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, że ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat”

Jak wynika z powyższego przepisy prawa materialnego nie pozwalają gminie na podjęcie działań w zakresie sprawowania kontroli nad dzikimi zwierzętami oraz czuwania nad tym, aby zwierzęta łowne w stanie wolnym nie wyrządzały szkód, dokonywanie odłowów lub odstrzałów redukcyjnych zwierzyny jak również realizację innych zadań wynikających z ustawy Prawo łowieckie, a tym samym na ponoszenie wydatków związanych z realizacją tych czynności.

W związku z powyższym brak jest podstaw prawnych do finansowania i uznania zadania polegającego na odławianiu i odstrzale redukcyjnym oraz innych zadań wynikających z ustawy Prawo łowieckie jako zadanie własne gminy jak również do udzielania dotacji celowej innej jednostce samorządu terytorialnego na realizację tych zadań.

F. INFORMACJA O ZAŁĄCZNIKACH

Należy wymienić załączniki przesłane (złożone) razem z wnioskiem

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko kierownika jednostki lub osoby upoważnionej	Podpis kierownika jednostki lub osoby upoważnionej
2021-04-23		Z up. Burmistrza <i>Daniel Babula</i> Z-ca Naczelnika Wydziału Infrastruktury Technicznej i Ochrony Środowiska


Małgorzata Bąk
ADWOKAT
29.04.2021

Chmielewski