



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 31 marca 2023 r.

Poz. 2343



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.114.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 27 marca 2023 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVI/331/23 Rady Gminy Cyców z dnia 23 lutego 2023r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Cyców w 2023 roku, w części obejmującej § 11 pkt 2 w zakresie słów: „których właściciele są zameldowani na terenie Gminy” oraz § 13 ust. 2 pkt 8 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXVI/331/23 Rady Gminy Cyców z dnia 23 lutego 2023r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Cyców w 2023 roku, w części obejmującej § 11 pkt 2 w zakresie słów: „których właściciele są zameldowani na terenie Gminy” oraz § 13 ust. 2 pkt 8 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXXVI/331/23 została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 marca 2023r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572, ze zm.).

Zgodnie z tym przepisem, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 tej ustawy, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (ust. 1).

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 (ust. 2).

Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (ust. 3 i 3a). Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (ust. 4). 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 (ust. 5).

Przytoczone przepisy ustawy określają obligatoryjne (ust. 2 i ust. 5) oraz fakultatywne (ust. 3 i ust. 3a) elementy uchwalanego przez radę gminy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

W aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że uchwała podejmowana na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt stanowi akt prawa miejscowego, zawiera bowiem - obok postanowień indywidualno-konkretnych - postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym (por. np. wyrok NSA z dnia 12 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3245/16).

W § 11 Programu Rada Gminy Cyców postanowiła, że usypianie ślepych miotów zwierząt realizują: 1) schronisko dla bezdomnych zwierząt poprzez dokonywanie przez lekarza weterynarii zabiegów usypiania ślepych miotów, 2) Gmina poprzez zawieranie umów z zakładami leczniczymi dla zwierząt i finansowanie usypiania ślepych miotów zwierząt, w szczególności psów i kotów, *których właściciele są zameldowani na terenie Gminy*.

W ocenie organu nadzoru posłużenie się w analizowanej regulacji kryterium zameldowania nie znajduje uzasadnienia prawnego.

W art. 11 ust. 1 ustawa o ochronie zwierząt wskazuje, że zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin.

W wykonaniu tego obowiązku rada określa corocznie program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a ust. 1 ustawy).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.

W orzecznictwie i w doktrynie zgodnie przyjmuje się, że ocena, kto jest mieszkańcem gminy, następuje przez pryzmat art. 25 k.c., zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu [zob. Z. Niewiadomski, (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 4, a także wyrok NSA z dnia 2 lipca 2014 r., I OSK 1054/14, Legalis].

Natomiast obowiązek zameldowania jest obowiązkiem o charakterze administracyjnym. Instytucja zameldowania ma charakter wyłącznie ewidencyjno-porządkowy. Nie można utożsamiać miejsca zamieszkania z miejscem zameldowania na pobyt stały, gdyż z czynnością zameldowania nie wiąże się nabycie praw członka wspólnoty samorządowej.

Zatem o stałym zamieszkiwaniu na terenie gminy nie świadczy fakt zameldowania, lecz przesłanki wskazane w cytowanym art. 25 k.c.

Określając wzajemny stosunek pojęć zamieszkania i zameldowania, trzeba stwierdzić, że zameldowanie czyni prawdopodobnym przypuszczenie, iż w miejscowości zameldowania osoba fizyczna ma także miejsce zamieszkania. Nie można jednak przyjąć, że zameldowanie w określonej miejscowości rozstrzyga o miejscu zamieszkania. Konkludując należy stwierdzić, że kwestia miejsca zameldowania nie może mieć znaczenia prawnego dla ustalenia zakresu praw albo obowiązków związanych z korzystaniem z gminnych świadczeń na rzecz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W rozdziale 5 Programu Rada uregulowała kwestie finansowania programu.

Stosownie do treści § 13 ust. 2 środki finansowe przeznaczone na realizację zadań wynikających z Programu zostały zabezpieczone w budżecie Gminy w wysokości 107.400,00. zł.

W punktach od 1 do 9 tego przepisu wymienione zostały poszczególne zadania programu wraz z przyznanymi na ich realizację środkami w następujący sposób:

- 1) koszty zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń, zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt oraz leczenie zwierząt 12.008,00zł

- 2) gotowość świadczenia usług weterynaryjnych 7.776,00zł
- 3) sterylizacja i kastracja zwierząt domowych 26.985,00zł
- 4) usypianie ślepych miotów 216,00zł
- 5) zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich 10.000,00 zł
- 6) opieka nad wolno żyjącymi kotami w tym ich dokarmianie 500,00 zł
- 7) odławianie zwierząt do schroniska dla bezdomnych zwierząt 7.500,00 zł
- 8) *zapewnienia właściwej opieki 42.315,00 zł*
- 9) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt 100,00 zł.

Należy zauważyć, że żaden z ww. punktów nie określa kosztów wydatkowanych na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku.

Zgodnie z ukształtowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stanowiskiem przepis art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt 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 (por. m.in. wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20 wywiódł: „*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. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu*”. (por. także wyrok NSA z 14 czerwca 2017 r. sygn. II OSK 1001/17; a także m. in. wyroki WSA w Bydgoszczy: z 29 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1280/18, wyroki WSA w Krakowie z 30 marca 2021 r. sygn. akt II SA/Kr 104/21, wyrok WSA w Szczecinie z 21 kwietnia 2021r. sygn. akt II SA/Sz 69/21; wyrok WSA w Warszawie z 31 stycznia 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 2572/19, wyrok WSA w Poznaniu z 7 grudnia 2022 r. sygn. akt IV SA/Po 712/22, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 listopada 2022 r. sygn. akt II SA/Bk 700/22).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 25 sierpnia 2021 r. sygn. akt II SA/Łd 535/21 orzekł: „*w pełni należy podzielić zarzut skargi, co do naruszenia art. 11a ust. 5 u.o.z. Jak wynika bowiem z treści § 18 pkt 2 programu wysokość środków przeznaczonych na realizację programu w roku 2021 wynosi 27.000 zł. Natomiast w myśl § 18 pkt 3 programu wysokość środków dla poszczególnych zadań kształtuje się następująco: 1) utrzymanie zwierząt bezdomnych w schronisku oraz ich odławianie i sterylizację – 24.000 zł.; 2) wyżywienie, materiały – 3.000 zł. W ocenie Sądu tak określony sposób wydatkowania środków przeznaczonych na realizację programu nie odpowiada wymogom powołanego wyżej art. 11a ust. 5 u.o.z. Wskazując w zasadzie jedynie wysokość środków przeznaczonych na realizację programu Rada Miejska w Piątku wykonała tylko częściowo ciężący na niej obowiązek, wynikający z przywołanej normy prawnej. Pomięła natomiast kwestię sposobu wydatkowania tych środków, poprzez wskazanie sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie, i to nie tylko na cel dokarmiania wolno żyjących kotów, jak podnosi strona skarżąca, ale również odnośnie pozostałych celów programu, wymienionych w § 2. W ocenie Sądu tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych, przeznaczonych na realizację programu, z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami*”.

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 23 listopada 2022 r. sygn. akt IV SA/Po 650/22, w którym podkreślił, że: „*Zdaniem Sądu zapis § 14 Uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej, a więc pozostaje w istotnej sprzeczności z treścią i celem art. 11a ust.5 u.o.z. Rada nie wskazała w nim bowiem, jaka konkretnie kwota przeznaczona będzie na każde z poszczególnych zadań i czy w konsekwencji rzeczywiście każde z tych zadań będzie finansowane, a nie pozostanie jedynie fikcją, a więc jakie środki powinny zostać przeznaczone przykładowo na odławianie bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów czy poszukiwanie miejsca dla bezdomnych zwierząt. Oznacza to, że w istocie rozdział tych środków został pozostawiony do uznania organu wykonawczego gminy, a zakres pozostawionej organowi wykonawczemu gminy w wykonaniu swobody w zakresie wydatkowania zabezpieczonych na realizację zadań*”.

*objętych programem środków jest nadmierny. Rada pozostawiła bowiem w tym zakresie całkowitą dowolność organowi wykonawczemu. Wbrew zatem przepisowi art. 11a ust. 5 u.o.z. zaskarżona uchwała nie uregulowała wyczerpująco, całościowo sposobu kwestii finansowania realizacji zadań przewidzianych w programie, a Rada - nie określając konkretnego sposobu wydatkowania środków - nie wypełniła delegacji ustawowej (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lutego 2022 r., IV SA/Po 57/22, LEX nr 3317865). W ocenie Sądu, należało przyjąć, że pominięcie określenia konkretnej wysokości środków przeznaczonych na konkretne cele i w konsekwencji brak wskazania sposobu wydatkowania tych środków na realizację poszczególnych celów Programu stanowi istotne naruszenie prawa tj. art. 11a ust. 5 u.o.z., które przesądza o wadliwości tego zapisu skutkującego koniecznością wyeliminowania go z obrotu prawnego. Kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte Programem ma bowiem zasadnicze znaczenie dla jego realizacji”.*

Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy należy stwierdzić, iż Rada Gminy Cyców uchwalając przedmiotowy program opieki nad zwierzętami nie określiła w sposób wyczerpujący kwestii sposobu finansowania realizacji zadania związanego z zapewnieniem bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku (art. 11a ust. 1 pkt 1 ustawy).

Za wypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 5 w zw. z art. 11a ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt nie można uznać w szczególności rozwiązania przyjętego w § 13 ust. 2 pkt 8 Programu.

Wskazanie kosztów finansowania zadania określonego jako „zapewnienie właściwej opieki” nie można bowiem w sposób jednoznaczny powiązać z kosztami związanymi z zapewnieniem bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt.

Należy podkreślić, że postanowienia uchwały będącej aktem prawa miejscowego winny być zredagowane w taki sposób, by dla przeciętnego adresata były zrozumiałe, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVI/331/23, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

**Lech Sprawka**

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Cyców,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Cyców.