



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 7 czerwca 2024 r.

Poz. 3169



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 206 .2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 6 czerwca 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XLVIII/314/2024 Rady Gminy Rybczewice z dnia 25 marca 2024r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rybczewice w 2024 roku.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLVIII/314/2024 Rady Gminy Rybczewice z dnia 25 marca 2024r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rybczewice w 2024 roku.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XLVIII/314/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 maja 2024 r.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 11a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, z późn. zm.). Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program ten, jak stanowi art. 11a ust. 2 ustawy, 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.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi zawierać ma również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków, do czego zobowiązuje art. 11a ust. 5 ustawy. Dodatkowo, program 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 ( art. 11a ust. 3a ustawy).

Powołane wyżej przepisy ustawy określają 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.

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 2015r., sygn. akt IV SA/Wa 1773/15).

Analizując charakter prawny uchwały podejmowanej przez radę gminy w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że: „*uchwała rady gminy - program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt **jest aktem prawa miejscowego**. Trzeba jednak mieć na uwadze, że akt ten ma zróżnicowany charakter normatywny, gdyż zawiera normy o mieszanym abstrakcyjno-konkretnym charakterze. Z jednej strony tego typu uchwała musi być zaliczona - jako "program" do aktów planowania, co oznacza, że jej charakter, jako aktu powszechnie obowiązującego może być dyskusyjny. Program przede wszystkim konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią zatem plany, prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Do istotnych cech programu trzeba jednak zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno-konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym. To, że Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt uchwalany przez radę gminy zawiera postanowienia jednostkowe i konkretne, nie pozbawia takiego aktu mocy prawnej powszechnie obowiązującego prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowało się stanowisko, że wystarczy, aby chociaż jedna norma uchwały miała charakter generalno-abstrakcyjny, by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego. Z wyraźnie wyartykułowanej woli ustawodawcy program ma regulacyjny charakter. Biorąc pod uwagę materię programu, skierowanego do nieokreślonego kręgu odbiorców realizujących zadania w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt oraz powszechność obowiązywania uznać należy, że taka uchwała stanowi akt prawa miejscowego. W określonym przedmiotowo zakresie rozstrzyga erga omnes o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową. Konkretyzuje natomiast sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią generalne zasady postępowania w określonych normatywnie sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy” (z uzasadnienia wyroku z dnia 10 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3245/14).*

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż uchwała w przedmiocie uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem prawa miejscowego. Zawiera ona normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, odnosi się bowiem do pewnej kategorii potencjalnych adresatów oraz może być wykorzystywana

w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości.

Tymczasem w § 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, że „*uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*”.

Taki termin wejścia w życie uchwały istotnie narusza art. 4 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

W myśl art. 4 ust. 1 ww. ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Z kolei przepis art. 13 ustawy określa katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który obejmuje m. in. akty prawa miejscowego stanowiące przez organ gminy (pkt 2).

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Rybczewice, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego, wynikających z przepisu art. 4 oraz art. 13 pkt 2 ustawy

o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stanowi naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej i nie staje się prawem obowiązującym.

Zgodnie bowiem z przepisem art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w przepisie art. 2 ust. 1 stanowi zaś, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkiem.

Skoro przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, to podlega ona publikacji w dzienniku urzędowym. Zaniechanie takiej publikacji przesądza o naruszeniu art. 2 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości (por. m. in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2018r., II SA/Kr 131/18).

Przedmiotowa uchwała obarczona jest wadami prawnymi innego jeszcze rodzaju.

W § 1 pkt 6 i pkt 7 Programu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały Rada Gminy zamieściła definicje pojęć „zwierzęta bezdomne” i „zwierzęta domowe”.

Zgodnie z tymi postanowieniami, ilekroć w programie jest mowa o: „zwierzętach bezdomnych, należy przez to rozumieć zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały”; „zwierzętach domowych, należy przez to rozumieć zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza”; „kotach wolno żyjących”, należy przez to rozumieć koty urodzone lub żyjące na wolności

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia nie mieszczą się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt.

Pojęcia „zwierzęta bezdomne” i „zwierzęta domowe” zostały zdefiniowane odpowiednio w art. 4 pkt 16 i pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt.

Ponadto w § 1 pkt 8 Programu Rada Gminy Rybczewice wprowadziła inną niż w ustawie o ochronie zwierząt, definicję „kotów wolno żyjących”, zgodnie z którą są to „koty urodzone lub żyjące na wolności”. Tymczasem, w myśl art. 4 pkt 21 ww. ustawy, zwierzętami wolno żyjącymi (dzikimi) są zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. Do takich zwierząt należy również zaliczyć koty wolno żyjące.

Brak upoważnienia Rady do definiowania pojęć w uchwalanym Programie oznacza zarówno zakaz tworzenia w programie na jego potrzeby własnych definicji pojęć (przez co rozumieć należy przepisy ustawowe zmodyfikowane na użytek uchwały), w tym ustalania znaczenia określeń ustawowych, jaki i do powtarzania w nim definicji ustawowych.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 31 stycznia 2018 r. (sygn. akt II SA/Kr 1474/17) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, że: „Rada Gminy (...), w zakresie w jakim powtórzyła w treści załącznika zaskarżonej uchwały tj. w § 1 pkt 1 lit. d. i lit. e zdefiniowane w art. 4 pkt 16, 17 i 18 u.o.z. pojęcia "zwierzęta bezdomne", "zwierzęta domowe" wykroczyła poza przyznaną jej kompetencję normodawczą, naruszając tym samym postanowienia art. 11a ust. 2 u.o.z. W konsekwencji, wobec powyższych ustaleń, zdaniem Sądu, treść § 1 ust.1 lit. d i lit. e załącznika zaskarżonej uchwały stanowi przejaw istotnego naruszenia prawa”.

Zgodnie z § 12 Programu, wstępne środki finansowe na realizację zadań określonych w Programie zabezpieczone są zgodnie z wydatkami ujętymi w budżecie Gminy na 2024r. - Uchwała Nr XLVI/294/2023 Rady Gminy Rybczewice z dnia 30.12.2023r. (ust. 1). Zadania oraz środki finansowe planowane do realizacji Programu wyszczególnione są w tabeli stanowiącej załącznik do Programu (ust. 2).

Z tabeli zatytułowanej *Wysokość i sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rybczewice w 2024r.* stanowiącej załącznik do Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rybczewice w 2024r. wynika, że kwotę 29156,00 zł Rada przeznaczyła na:

- odławianie i przekazywanie bezdomnych psów do schroniska – 16000,00 zł,
- zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt bezdomnych – 4000,00 zł,
- sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi oraz psami bezdomnymi w tym ich dokarmianie, sterylizację i kastrację - 2656,00 zł,
- usypianie ślepych miotów kotów wolno żyjących i zwierząt bezdomnych – 200,00 zł,
- utrzymanie zwierząt gospodarskich odebranych właścicielowi – 4500,00 zł.

W przyjętych postanowieniach pominięto określenie wysokości środków na realizację zadań określonych w art. 11a ust. 2 pkt 1 i 5 ustawy o ochronie zwierząt, tj. zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt i poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

Zgodnie ze stanowiskiem ukształtowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych 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 2021 r., 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).

Jak wywiedziono w wyroku WSA w Poznaniu z 26 października 2022 r., (sygn. IV SA/Po 515/22): „*powinięto określić konkretną wysokość środków przeznaczonych na realizację (sfinansowanie) poszczególnych celów wskazanych w uchwalonym (...) programie, a w konsekwencji brak wskazania sposobu wydatkowania tych środków na realizację tego programu, stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte programem ma zasadnicze znaczenie dla realizacji programu*”. W konsekwencji bowiem brak jest gwarancji, czy rzeczywiście każde z zadań wymienionych w programie, będzie realizowane i w jakim zakresie finansowane. Dopiero powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych, przeznaczonych na realizację programu wraz z określonym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań.

Działając w zakresie ustawowej delegacji, rada gminy zobowiązana jest do jej wypełnienia, co winno nastąpić na drodze uregulowania wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne w sposób całościowy i maksymalnie precyzyjny, tak aby stworzyć adresatom programu pewne warunki jego realizacji.

Wskazać należy, iż analogiczne wady prawne uzasadniały wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 19 kwietnia 2022r., znak: PN-II.4131.170.2022, stwierdzającego nieważność uchwały Nr XXVIII/185/2022 Rady Gminy Rybczewice z dnia 16 marca 2022r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rybczewice w 2022 roku.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVIII/314/2024 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

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Rybczewice
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Rybczewice