



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 19 kwietnia 2023 r.

Poz. 2781



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.133.2023

z dnia 18 kwietnia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XL/303/2023 Rady Gminy Piszczac z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Piszczac na rok 2023, w części obejmującej § 6 pkt 2 zd. drugie w brzmieniu: „pozostają pod opieką organizacji lub” 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, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL/303/2023 Rady Gminy Piszczac z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Piszczac na rok 2023, w części obejmującej § 6 pkt 2 zd. drugie w brzmieniu: „pozostają pod opieką organizacji lub” Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XL/303/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2023 r.

Przedmiotową uchwałą, działając na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572, ze zm.) Rada Gminy przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Piszczac na rok 2023. Program stanowi załącznik do uchwały.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, 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.

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., II OSK 3245/16).

Zgodnie z treścią § 6 Programu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, odławianie bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Piszczac realizują:

- 1) Schronisko na podstawie zawartej umowy w tym zakresie;
- 2) Organizacje pozarządowe, które posiadają przedstawicieli przeszkolonych w zakresie odławiania zwierząt domowych, a także odpowiedni sprzęt. Odłowione zwierzęta *pozostają pod opieką organizacji lub* przekazywane są do schroniska po wcześniejszym uzgodnieniu z tym organem.

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 6 pkt 2 zdanie drugie Programu w zakresie słów: „*pozostają pod opieką organizacji lub*” zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 2 pkt 1 tej ustawy, przedmiotowy Program winien regulować kwestię zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Ponadto, ustawodawca w art. 11 ust. 3 ustawy wprowadził zakaz odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a.

W przywołanych przepisach ustawa przewiduje obligatoryjnie zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt w uchwalonym przez radę gminy programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Użyte przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy słowo „zapewnienie”, zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN oznacza „*wypowiedź przekonującą, że coś jest albo będzie na pewno*”; rzecz. od czas. „zapewnić” – „*1. oświadczyć komuś, że coś jest lub będzie na pewno; 2. sprawić, że coś się stanie, lub ktoś uzyska coś*” (za <https://sjp.pwn.pl>, podobnie: Nowy słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 1237).

Nie budzi zatem wątpliwości, że w analizowanych przepisach ustawodawca nakłada na gminę obowiązek zapewnienia, czyli sprawienia, iż bezdomne zwierzęta odłowione na terenie gminy uzyskają miejsce w schronisku dla zwierząt i zawarcia stosownych postanowień w tym zakresie w uchwalonym programie.

Przez "schronisko dla zwierząt" rozumieć należy - stosownie do art. 4 pkt 25 ustawy - miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421).

Ratio legis art. 11a ustawy sprowadza się zatem do wzmocnienia odpowiedzialności gmin za generowaną przez ich mieszkańców bezdomność zwierząt.

Ustawa nie ogranicza przy tym obowiązków gminy w powyższym zakresie wyłącznie do sytuacji standardowych, typowych, zwyczajnych. Celem ustawodawcy było urealnienie realizacji obowiązków gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi (por. m. in. wyroki NSA z dnia 13 marca 2013r. II OSK 37/13; z dnia 30 marca 2016r. II OSK 221/16).

Należy zatem przyjąć, że w uchwalanym corocznie programie Rada winna określić schronisko, jako jedyną kwalifikowaną prawnie placówkę, która będzie zapewniała miejsce dla zwierząt bezdomnych z terenu danej gminy w całym okresie obowiązywania programu. Schronisko stanowi obiekt (placówkę) właściwą do zapewnienia bezdomnym zwierzętom należytej opieki i ochrony. Tego rodzaju podmiot spełniać bowiem musi określone prawem wymagania, co z kolei gwarantuje należyty poziom zapewnianych usług. Nie jest zatem możliwe zastępowanie przez radę schroniska innymi podmiotami, które nie spełniają ustawowo określonych wymogów przewidzianych dla schroniska, nawet najlepiej prowadzonymi.

Powyższe stanowisko potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 3227/17, w którym stwierdzono, iż: *"Bez wątplenia bowiem, powołany powyżej art. 11 ust. 2 pkt 1 u.o.z. jednoznacznie wskazuje schronisko dla zwierząt jako obiekt (placówkę) właściwą do zapewnienia bezdomnym zwierzętom należytej opieki i ochrony. Tego rodzaju podmiot spełniać bowiem musi określone prawem wymagania, co z kolei gwarantuje należyty poziom zapewnianych usług. Racje i wnioski zaprezentowane przez sąd I instancji w zaskarżonym wyroku, choć niewątpliwie słuszne z punktu widzenia przedstawionej aksjologii, abstrahują jednak od uwarunkowań prawnych, a nadto także i faktycznych. Jak już wyżej bowiem wskazano, ustawodawca w przepisie art. 11 ust. 2 pkt 1 u.o.z. zdecydował, że zapewnienie bezdomnym zwierzętom opieki winno nastąpić poprzez umieszczanie ich w schronisku dla zwierząt. Treść normy prawnej zawartej w cytowanym przepisie nie budzi wątpliwości. Wskazana jednostka (schronisko) spełniać musi normatywnie określone wymagania (por. cytowana wyżej definicja tego pojęcia), co oznacza, że nie ma podstaw do dowolnego zastępowania przez lokalnego prawodawcę w stanowionych aktach prawnych, placówek o kwalifikowanych prawnie cechach (schronisko), podmiotami innymi, niespełniającymi ustawowo określonych wymogów (przysłisko)."*

Mając na uwadze powyższe, pozostawianie odłowionych zwierząt bezdomnych pod opieką organizacji, o których mowa w przedmiotowej uchwale, nie można uznać za spełnienie warunku określonego w ustawie.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XL/303/2023 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

Otrzymują:

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