



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 25 kwietnia 2023 r.

Poz. 2926



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.160.2023

z dnia 24 kwietnia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIV/292/2023 Rady Gminy Łabunie z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łabunie w 2023 roku”, w części obejmującej § 3 pkt 2 w brzmieniu: „Prowadzenie miejsca czasowego przetrzymywania zwierząt na terenie gminy w celu zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz”, § 3 pkt 3 w brzmieniu: „w miejscu czasowego przetrzymywania”, § 3 pkt 4 w brzmieniu: „i dostarczanie ich do miejsca czasowego przetrzymywania lub” oraz § 6 pkt 2 w brzmieniu: „oraz przebywających w miejscu czasowego przetrzymywania” 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 uchwały Nr uchwały Nr uchwały Nr XXXIV/292/2023 Rady Gminy Łabunie z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łabunie w 2023 roku”, w części obejmującej § 3 pkt 2 w brzmieniu: „Prowadzenie miejsca czasowego przetrzymywania zwierząt na terenie gminy w celu zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz”, § 3 pkt 3 w brzmieniu: „w miejscu czasowego przetrzymywania”, § 3 pkt 4 w brzmieniu: „i dostarczanie ich do miejsca czasowego przetrzymywania lub” oraz § 6 pkt 2 w brzmieniu: „oraz przebywających w miejscu czasowego przetrzymywania” Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIV/292/2023 Rady Gminy Łabunie została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 kwietnia 2023 r.

Przedmiotową uchwałą, działając na podstawie m. in. art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572, ze zm.) Rada Gminy Łabunie przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Łabunie. 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 (ust. 3).

Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (ust. 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).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym uchwała rady gminy w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem prawa miejscowego (por. m. in. uzasadnienie wyroku z dnia 14 lipca 2022r., sygn. akt I OSK 66/21).

W § 3 Programu, przyjętego przedmiotową uchwałą, Rada postanowiła, że *zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom realizowane będzie poprzez: (...) prowadzenie miejsca czasowego przetrzymywania zwierząt na terenie gminy w celu zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz poszukiwanie dla nich nowych właścicieli (pkt 2), objęcie ich opieką weterynaryjną w miejscu czasowego przetrzymywania (pkt 3), wyłapywanie bezdomnych zwierząt i dostarczanie ich do miejsca czasowego przetrzymywania lub Schroniska dla bezdomnych zwierząt w Zamościu (pkt 4).*

Zgodnie z § 6 pkt 2 Programu ograniczenie populacji bezdomnych zwierząt realizowane będzie poprzez sterylizację albo kastrację zwierząt, dla których poszukiwane będą domy adopcyjne *oraz przebywających w miejscach czasowego przetrzymywania.*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia § 3 pkt 2 w brzmieniu: *„Prowadzenie miejsca czasowego przetrzymywania zwierząt na terenie gminy w celu zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz”*, § 3 pkt 3 w brzmieniu: *„w miejscu czasowego przetrzymywania”*, § 3 pkt 4 w brzmieniu: *„i dostarczanie ich do miejsca czasowego przetrzymywania lub”* oraz § 6 pkt 2 w brzmieniu: *„oraz przebywających w miejscu czasowego przetrzymywania”* 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 obowiązkowo zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt w uchwalonym przez radę gminy programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Tym samym

nie jest dopuszczalne tymczasowe przetrzymywanie odłowionych zwierząt w miejscu innym niż schronisko.

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).

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.

Stosownie do treści art. 4 pkt 25 ustawy o ochronie zwierząt, ilekroć w ustawie jest mowa o „schronisku dla zwierząt” - rozumie się przez to 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, ze zm.).

Przepisy ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt precyzyjnie określają wymagania dla podejmowania i prowadzenia działalności nadzorowanej – w tym także – prowadzenia schronisk dla zwierząt (Rozdział 2 ustawy).

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 spełnić 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 wątpliwości 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 spełnić 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 umieszczenie ich w schronisku dla zwierząt. Treść normy prawnej zawartej w cytowanym przepisie nie budzi wątpliwości. Wskazana jednostka (schronisko) spełnić 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 (przytulisko).”*

Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w schronisku jest ustawowym obowiązkiem gminy. Schroniskiem, jak już zostało wskazane, jest miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami bezdomnymi, spełniające warunki określone w ustawie o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

Żaden przepis ustawy o ochronie zwierząt nie zezwala na przetrzymywanie wyłapanych zwierząt w miejscu tymczasowego przetrzymywania (zob. m. in. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 września 2014 r., sygn. akt II SA/Go 576/14).

W świetle powyższego wprowadzenie w przedmiotowym Programie postanowień przewidujących *prowadzenie miejsca czasowego przetrzymywania zwierząt na terenie gminy w celu zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom*, dostarczanie odłowionych zwierząt *do miejsca czasowego przetrzymywania* oraz przebywanie odłowionych zwierząt *w miejscu czasowego przetrzymywania* stanowi istotne naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały

Nr XXXIV/292/2023 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 Łabunie
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Łabunie