



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 15 grudnia 2023 r.

Poz. 7727



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.436.2023

z dnia 14 grudnia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LVI/321/23 Rady Gminy Terespol z dnia 24 listopada 2023 r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Terespol w 2023 roku, w części obejmującej § 1 ust. 2 pkt 12, § 2 ust. 2 oraz tabelę w § 11 ust. 1 i § 11 ust. 2 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 LVI/321/23 Rady Gminy Terespol z dnia 24 listopada 2023 r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Terespol w 2023 roku, w części obejmującej § 1 ust. 2 pkt 12, § 2 ust. 2 oraz tabelę w § 11 ust. 1 i § 11 ust. 2 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LVI/321/23 Rady Gminy Terespol została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 listopada 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 Terespol przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Terespol. Program stanowi załącznik do uchwały.

Zgodnie z art. 11a 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 § 1 ust. 2 pkt 12 Programu, przyjętego przedmiotową uchwałą, Rada postanowiła, że *Program obejmuje między innymi następujące zadania: (...) organizowanie punktów czasowego przetrzymywania zwierząt poprzez zawarcie stosownych umów z osobami fizycznymi lub prawnymi na przetrzymywanie i opiekę nad bezdomnymi zwierzętami, a w szczególności zapewnienie zwierzęciu odpowiedniego pożywienia i dostępu do świeżej wody i opieki weterynaryjnej.*

Zgodnie z § 2 ust. 2 Programu, *w przypadku braku miejsca w schronisku dla psów zakup karmy dla gospodarstwa, które tymczasowo przysparza bezdomnego psa.*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje § 1 ust. 2 pkt 12 oraz § 2 ust. 2 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, program winien regulować kwestie 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. 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 2023 r. poz. 1075, 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 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 wątpienia 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 punkt 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 (przysilisko).”*

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. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 września 2014 r., sygn. akt II SA/Go 576/14).

W tabeli w zamieszczonej w § 11 ust. 1 Programu w punktach 1 - 5 określono sposób wydatkowania środków na poszczególne zadania przewidziane w Programie:

- 1) Sterylizacja i kastracja zwierząt, uśpienie ślepych miotów – 18 600,00 zł
- 2) Odłowienie i transport bezdomnych zwierząt oraz schronisko – 15 000,00 zł
- 3) Zapewnienie całodobowej opieki lekarsko weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt na terenie Gminy Terespol – 1 000,00 zł
- 4) Zakup karmy dla zwierząt – 300,00 zł
- 5) Koszty utrzymania bezdomnych zwierząt gospodarskich w wyznaczonym gospodarstwie – 100,00 zł

W uzasadnionych przypadkach dopuszcza się przemieszczanie środków między wymienionymi tytułami (§ 11 ust. 2 Programu).

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia nie wypełniają dyspozycji art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie ze stanowiskiem ukształtowanym w orzecznictwie sądowo-administracyjnym 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, z 16 października 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 605/19; wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim: z 29 sierpnia 2018 r., sygn. II SA/Go 485/18, z 19 kwietnia 2018 r., sygn. II SA/Go 68/18; wyroki WSA w Krakowie z 30 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 104/21 z 19 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 115/21; wyrok WSA w Opolu z 29 września 2015 r., sygn. II SA/Op 253/15; 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).

Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy należy stwierdzić, iż w przyjętych postanowieniach Rady Gminy Terespol całkowicie pominięto określenie wysokości środków na realizację zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie zwierząt, tj.: poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Zadanie to zostało przewidziane w § 6 Programu przyjętego przedmiotową uchwałą Rady Gminy, lecz nie zostało ono ujęte w § 11 Programu.

W wyroku z dnia 16 września 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 683/21, WSA w Olsztynie podkreślił, że „*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. (...) Program powinien rozdzielać środki finansowe na poszczególne usługi i materiały objęte programem, tak aby wiadomo było, czy i jakie środki finansowe przewidziano odpowiednio na umieszczenie bezdomnych zwierząt w schronisku (...), opiekę nad wolno żyjącymi kotami, odławianie bezdomnych zwierząt, sterylizację i kastrację zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, utrzymanie bezdomnych zwierząt gospodarskich przez gospodarstwo rolne, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem bezdomnych zwierząt. Innymi słowy, Rada Gminy nie określiła jakie środki powinny być przeznaczane na poszczególne zadania związane z realizacją ustawowych zadań wyszczególnionych w treści art. 11a ust 2 u.o.z. Dokonany podział w istocie pozostawia do uznania organu wykonawczego gminy, jaką pulę środków wykorzysta na konkretny cel Programu, (...) co jest sprzeczne z delegacją ustawową art. 11a ust. 5 u.o.z.*”.

W świetle przedstawionej wyżej wykładni należy uznać, że rozwiązania przyjęte w tabeli zamieszczone w § 11 ust. 1 i § 11 ust. 2 Programu, przyjętego przedmiotową uchwałą Rady Gminy Terespol, nie stanowią wypełnienia upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

Należy mieć na względzie, że rada gminy w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, a wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVI/321/23 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

Otrzymują:

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