



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 26 kwietnia 2024 r.

Poz. 2535



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.162.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 25 kwietnia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LI/320/2024 Rady Gminy Kamień z dnia 22 marca 2024 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kamień na 2024 rok”, w części obejmującej podtytuł Programu, stanowiącego załącznik do uchwały, w brzmieniu: „domowych” oraz § 1 w brzmieniu: „domowych”, § 2 pkt 3 zd. pierwsze, § 2 pkt 6 w brzmieniu: „przebywających tymczasowo pod opieką gminy”, § 3 pkt 4 w brzmieniu: „pozostających pod tymczasową opieką gminy” i § 5 ust. 2 pkt 9 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 LI/320/2024 Rady Gminy Kamień z dnia 22 marca 2024 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kamień na 2024 rok”, w części obejmującej podtytuł Programu, stanowiącego załącznik do uchwały, w brzmieniu: „domowych” oraz § 1 w brzmieniu: „domowych”, § 2 pkt 3 zd. pierwsze, § 2 pkt 6 w brzmieniu: „przebywających tymczasowo pod opieką gminy”, § 3 pkt 4 w brzmieniu: „pozostających pod tymczasową opieką gminy” i § 5 ust. 2 pkt 9 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LI/320/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 marca 2024.

Działając na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, z późn. zm.) Rada Gminy przyjęła przedmiotową uchwałę program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kamień.

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 obowiązkowe (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 generalnoabstrakcyjnym (por. np. wyrok NSA z dnia 12 października 2016 r., II OSK 3245/16).

W podtytule Programu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, brzmiącym „Cele i kierunki polityki Gminy wobec problemu bezdomności zwierząt domowych” oraz we wprowadzeniu do wyliczenia w § 1 Programu posłużono się pojęciem: „bezdolnych zwierząt domowych”. Tymczasem w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt ustawodawca nie wprowadza tego rodzaju zawężeń, stanowiąc ogólnie o zwierzętach bezdomnych.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru nieuprawnione jest wprowadzenie jakichkolwiek postanowień mogących prowadzić do ograniczenia realizacji zadań wynikających z ww. przepisów jedynie do domowych zwierząt bezdomnych (por. wyroki WSA w Kielcach z 9 sierpnia 2023 r., sygn. II SA/Ke 371/23; WSA w Gliwicach z 5 października 2023 r., sygn. II SA/Gl 1036/23).

Co prawda z treści innych przepisów uchwały wynika, że zakresem swym obejmuje ona opiekę nad zwierzętami bezdomnym w rozumieniu art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt, jednakże posłużenie się we wskazanych wyżej postanowieniach sformułowaniem „zwierzęta domowe” wprowadza niejednoznaczność przyjętych regulacji i jest pozbawione podstaw prawnych.

W § 2 pkt 3 Programu postanowiono, że zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom realizowane będzie poprzez: „przekazywanie bezdomnych zwierząt pod tymczasową opiekę gminy obejmującą opiekę lekarsko-weterynaryjną, schronienie i wyżywienie.” (zd. pierwsze).

W myśl § 2 pkt 6 Programu zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom realizowane będzie poprzez poszukiwanie nowych właścicieli dla zwierząt bezdomnych przebywających tymczasowo pod opieką gminy poprzez prowadzenie akcji adopcyjnych i promocyjnych.

Zgodnie z § 3 pkt 4 Programu zmniejszenie populacji zwierząt bezdomnych będzie realizowane poprzez wykonywanie na koszt gminy sterylizacji i kastracji zwierząt bezdomnych pozostających pod tymczasową opieką gminy przed przekazaniem ich nowym właścicielom, realizowane we współpracy z lekarzami weterynarii.

W § 5 ust. 2 pkt 9 Programu zaplanowano środki finansowe w wysokości 5000 zł na realizację zadania określonego jako: „*tymczasowa opieka gminy nad bezdomnymi zwierzętami, obejmująca opiekę lekarsko-weterynaryjną, schronienie i wyżywienie*”.

W ocenie organu nadzoru przytoczone wyżej regulacje § 2 pkt 3 zd. pierwsze, § 2 pkt 6 w brzmieniu: „*przebywających tymczasowo pod opieką gminy*”, § 3 pkt 4 w brzmieniu: „*pozostających pod tymczasową*

opieką gminy” oraz § 5 ust. 2 pkt 9 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 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 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 2023.1075).

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 2013 r. sygn. II OSK 37/13; z dnia 30 marca 2016 r. sygn. 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 (przylisko).”

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 tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LI/320/2024, 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

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Kamień;
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Kamień.