



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 24 kwietnia 2025 r.

Poz. 2353



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.101.2025

Lublin, dnia 23 kwietnia 2025[^]r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr X/48/2025 Rady Miejskiej w Krasnobrodzie z dnia 31 marca 2025 r. w sprawie uchwalenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Krasnobród na 2025 rok, w części obejmującej § 13 pkt 1 tiret drugie w brzmieniu: "bezpieńskich psów" oraz w brzmieniu: "domu tymczasowym, tymczasowym domu adopcyjnym" 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 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/48/2025 Rady Miejskiej w Krasnobrodzie z dnia 31 marca 2025 r. w sprawie uchwalenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Krasnobród na 2025 rok w części obejmującej § 13 pkt 1 tiret drugie w brzmieniu: "bezpieńskich psów" oraz w brzmieniu: "domu tymczasowym, tymczasowym domu adopcyjnym" Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr X/48/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 kwietnia 2025 r.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11a ust. 1 tej ustawy, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (ust. 1). 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. 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 także postanowienia o charakterze generalno – abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z dnia 12 października 2016 r. sygn. akt III OSK 3245/16).

W § 13 pkt 1 Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Krasnobród na 2025 rok, stanowiącym załącznik do uchwały, Rada Miejska postanowiła m.in. że:

„§ 13. Finansowanie programu:

1) Na realizację programu na rok 2025 Gmina Krasnobród zabezpieczyła w budżecie środki w wysokości 35 000 zł.

- sterylizacja i kastracja psów i kotów przeznaczonych do adopcji (100% kosztów) oraz właścicielskich (50% kosztów) - 14 500 zł

- wylapywanie bezpańskich psów i umieszczanie ich w schronisku, domu tymczasowym, tymczasowym domu adopcyjnym, transporcie zwierząt, ewentualne leczenie – 13 500 zł (...).

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja zawarta w § 13 pkt 1 tiret drugie przewidująca wydatkowanie środków zabezpieczonych na realizację programu na umieszczanie „bezpąskich psów” w „domu tymczasowym, tymczasowym domu adopcyjnym” przyjęta została z istotnym naruszeniem art. 11 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 powinien 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” oznacza, zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN, „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 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 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13; z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16).

Należy zatem przyjąć, że w uchwalanym corocznie programie Rada powinna 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 (nawet najlepiej prowadzonymi), które jednak nie spełniają ustawowo określonych wymogów przewidzianych dla schroniska.

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. 11a 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. 11a 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 (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. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 września 2014 r., sygn. akt II SA/Go 576/14).

Ponadto należy stwierdzić, że przeznaczenie finansowania na odławianie i umieszczanie w schronisku wyłącznie *bezpańskich psów*, bez jednoczesnego zapewniania finansowania odławiania i umieszczania w schronisku innych zwierząt, również stanowi naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 1 i 3 ww. ustawy.

Jednym z elementów omawianego programu opieki nad zwierzętami jest zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy) oraz odławianie bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy). Przytoczone przepisy nakładają na gminę obowiązek odłowienia i zapewnienia miejsca w schronisku bezdomnym "zwierzętom", nie zaś jedynie określonym gatunkom czy kategoriom zwierząt (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 września 2023 r. sygn. II SA/Go 424/23).

Należy wskazać, że skoro ustawodawca w powyższym przepisie nie określił wprost, że odławianie i zapewnienie miejsca w schronisku ma dotyczyć wyłącznie określonej kategorii zwierząt, np. psów lub kotów, Rada nie jest uprawniona do dokonania takiego zawężenia. Nie jest zatem dopuszczalne ograniczenie w podejmowanej przez Radę uchwale zapewnienie finansowania odławiania i umieszczania w schronisku wyłącznie "bezpańskim psom".

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.

Powyższe kwestie były przedmiotem pisma skierowanego do jednostek samorządu terytorialnego w dniu 17 października 2024 r. (znak: PN-II.40.12.2024), a także rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Lubelskiego z dnia 15 kwietnia 2024 r., znak: PN-II.4131.134.2024, stwierdzającego nieważność uchwały Nr LI/375/2024 Rady Miejskiej w Krasnobrodzie z dnia 18 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Krasnobród na 2024 rok, w części obejmującej § 13 pkt 1 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/48/2025 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) Burmistrz Krasnobrodu
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Krasnobrodzie