



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 24 kwietnia 2025 r.

Poz. 2355



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.105.2025

Lublin, dnia 23 kwietnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIII/66/2025 Rady Gminy Grabowiec z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Grabowiec na 2025 rok”.

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 XIII/66/2025 Rady Gminy Grabowiec z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Grabowiec na 2025 rok”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIII/66/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 kwietnia 2025 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580).

Zgodnie z tym przepisem, 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 (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 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.

Wykładnia celowościowa przepisu art. 11a ustawy, który należy interpretować w powiązaniu z jej art. 11, prowadzi do wniosku, że dla skutecznej realizacji zadań własnych gminy polegających na zapewnieniu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz ich wyłapywaniu konieczne jest określenie w sposób konkretny sposobu realizacji tych zadań. Dlatego też, uchwała podejmowana na podstawie art. 11a ustawy, obligatoryjnie powinna zawierać elementy wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 1-8, ze skonkretyzowaniem ich treści.

W przyjętym przez Radę Gminy Programie brak jest natomiast określenia podmiotu zapewniającego całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

W szczególności, za wypełnienie ustawowego upoważnienia w tym zakresie nie sposób uznać regulacji § 12 Programu, zgodnie z którym *Gmina Grabowiec zapewnia całodobową opiekę weterynaryjną zwierzętom poszkodowanym w wypadkach.*

Takie określenie podmiotu zapewniającego całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt narusza art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt.

W ocenie organu nadzoru jedynie wskazanie konkretnego podmiotu świadczącego całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt stanowi wypełnienie nałożonego przez prawodawcę obowiązku wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt.

Ustawodawca podkreślił wagę ww. zagadnienia poprzez konieczność jego określenia w uchwale rady gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego.

W wyroku z dnia 15 stycznia 2020r., sygn. akt II SA/Ke 1048/19 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wskazał, że konieczność *wskazania konkretnego podmiotu realizującego dane zadanie wynika z faktu, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się dowiedzieć z niego kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne czy też jest podmiotem zobowiązany do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (...).* Biorąc zatem pod uwagę systemowe i funkcjonalne reguły wykładni norm art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt, należy zwrócić uwagę, że ustawa przewidując roczny termin obowiązywania programu, wymusza uchwalenie konkretnych regulacji. Natomiast nadanie programowi charakteru ogólnych ram wymagających dalszej konkretyzacji, wiązałoby się z wydłużeniem czasu podejmowania konkretnych działań w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt. Przekreśliłoby to ewidentnie cel ustawy o ochronie zwierząt, jakim jest zarówno zapewnienie opieki nad bezdomnymi zwierzętami, jak też zapewnienie bezpieczeństwa publicznego (por. np. wyrok NSA z 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16, wyrok WSA w Opolu z 22 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Op 247/14).

Brak wskazania w programie konkretnych podmiotów obowiązanych do wykonywania określonych zadań godzi w ratio legis ustawy.

Z przyczyn wskazanych powyżej za wadliwe należy uznać również regulacje § 4 ust. 2 i § 10 ust. 2 Programu, w zakresie w jakim odnoszą się do wykonywania obowiązkowych zadań z zakresu zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt – na doraźne zlecenie Gminy Grabowiec przez bliżej nieokreślonego lekarza weterynarii.

Rada Gminy, w celu wypełnienia dyspozycji art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, powinna wskazać *expressis verbis* konkretny podmiot (podmioty) realizujący obowiązki, o których mowa w tym przepisie. Przyjęcie, że wskazanie konkretnych podmiotów realizujących obowiązki wymienione w uchwale nastąpi dopiero w drodze umów cywilnoprawnych zawieranych z konkretnymi podmiotami, nie mieści się w granicach ustawowej podstawy.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi jest to uchwała, która w swoich zapisach powinna wyznaczać w sposób jasny i wyczerpujący konkretne działania w zakresie określonym przez ustawodawcę w upoważnieniu ustawowym. Rada gminy jest zobowiązana do wypełnienia w sposób kompleksowy delegacji

ustawowej poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów upoważnienia skutkuje brakiem pełnej jego realizacji i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Ponadto w § 4 Programu Rada wskazała, że *Gmina w ramach opieki nad bezdomnymi zwierzętami przebywającymi w miejscu czasowego przetrzymywania zapewnia: 1. Utrzymanie tych zwierząt – zakup karmy. 2. Opiekę weterynaryjną – prowadzi lekarz weterynarii na doraźne zlecenie Gminy Grabowiec.*

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja § 4 Programu została podjęta 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 r. poz. 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 (prztytulisko).”

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 świetle powyższego wprowadzenie w § 4 przedmiotowego Programu postanowienia przewidującego umieszczanie bezdomnych 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.

Powyższe stanowisko w tej kwestii również zostało przekazane do wiadomości jednostek samorządu terytorialnego w piśmie z dnia 17 października 2024 r. znak: PN-II.40.12.2024.

Przedstawiona wyżej argumentacja przesądza także o wadliwości § 6 pkt 3 Programu, w myśl którego: „3) *Wyłapane psy będą niezwłocznie umieszczone w Schronisku dla Bezdomnych Psów”.*

Jak już wyżej wywiedziono Gmina umieszczać może bezdomne zwierzęta wyłącznie w schroniskach dla zwierząt. Schronisko takie powinno być w uchwale skonkretyzowane pod względem nazwy i adresu (por. wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13, wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 września 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 591/12). Konkretyzacji takiej Rada Gminy dokonała w § 3 pkt 1 Programu, wskazując, iż miejsce dla bezdomnych zwierząt z terenu gminy zapewnione będzie w Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt w Zamościu ul. Braterstwa Broni 161, na podstawie umowy zawartej pomiędzy Gminą Grabowiec a Miastem Zamość. Za naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt uznać należy zatem zapis, zgodnie z którym Gmina, pomimo zapewnienia zwierzętom w miejscu w schronisku określonym w § 3 pkt 1, postanawia następnie o niezwłocznym umieszczaniu wyłapanych psów w bliżej nieokreślonym *Schronisku dla Bezdomnych Psów*, bez dokładnego wskazania nazwy i adresu tego schroniska.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/66/2025 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 Grabowiec
- 2) Przewodniczącą Rady Gminy Grabowiec