



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 marca 2025 r.

Poz. 1818



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.78.2025

Lublin, dnia 27 marca 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr VIII/52/2025 Rady Gminy Skierbieszów z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Skierbieszów w 2025 roku, w części obejmującej § 3 pkt 1 w brzmieniu: "psom (z terenu gminy) zagubionym, wałęsającym się, pozostającym bez właściciela lub odebranych właścicielowi na skutek zaniedbań i innych działań", § 4 oraz § 6 pkt 3 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 VIII/52/2025 Rady Gminy Skierbieszów z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Skierbieszów w 2025 roku, w części obejmującej § 3 pkt 1 w brzmieniu: "psom (z terenu gminy) zagubionym, wałęsającym się, pozostającym bez właściciela lub odebranych właścicielowi na skutek zaniedbań i innych działań", § 4 oraz § 6 pkt 3 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VIII/52/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 lutego 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 § 3 pkt 1 Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Skierbieszów, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, Rada postanowiła, że: *„Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom z terenu gminy Skierbieszów realizowane jest poprzez: 1) Zapewnienie miejsc w Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt w Zamościu ul. Braterstwa Broni 161, psom (z terenu gminy) zagubionym, wałęsającym się, pozostającym bez właściciela lub odebranych właścicielowi na skutek zaniedbań i innych działań, na podstawie umowy zawartej pomiędzy Gminą Skierbieszów, a Miastem Zamość.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w brzmieniu: *„psom (z terenu gminy) zagubionym, wałęsającym się, pozostającym bez właściciela lub odebranych właścicielowi na skutek zaniedbań i innych działań,”* jest sprzeczna z art. 11a ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 4 pkt 16 i pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt.

Przepis art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy bezwzględnie nakłada na radę gminy obowiązek uregulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt kwestii zapewnienia wszystkim bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt, do zwierząt bezdomnych zalicza się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale pozostawały. Z kolei, jak stanowi art. 4 pkt 17 ustawy, zwierzęta domowe to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza.

Uznać zatem należy, że Rada Gminy nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej, ograniczając zakres ustawowego zadania polegającego na zapewnieniu miejsca w schronisku dla bezdomnych zwierząt – jedynie do bezdomnych psów, z pominięciem innych bezdomnych zwierząt.

W ocenie organu nadzoru nieuprawnione jest wprowadzenie jakichkolwiek postanowień mogących prowadzić do ograniczenia realizacji zadań wynikających z ww. przepisów ustawy o ochronie zwierząt jedynie do niektórych zwierząt bezdomnych (por. wyroki WSA w Łodzi z dnia 17 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 1120/22; WSA w Kielcach z dnia 6 listopada 2024 r., sygn. akt II SA/Ke 477/24, z dnia 12 września 2024 r., sygn. akt II SA/Ke 300/24; WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2021 r., sygn. akt VIII SA/Wa 730/21).

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

W § 4 Programu Rada Gminy postanowiła, 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”.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z treścią art. 11 a 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 wątplenia 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 wylapanych zwierząt w miejscu tymczasowego przetrzymywania (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 września 2014 r., sygn. akt II SA/Go 576/14).

Analogiczne stanowisko organu nadzoru zostało wyrażone w rozstrzygnięciach nadzorczych m.in. z dnia 14 grudnia 2023 r., znak: PN-II.4131.436.2023, stwierdzającym 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 2024 r.; z dnia 24 kwietnia 2023 r., znak: PN-II.4131.160.2023, stwierdzającym 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 r.”; z dnia 24 kwietnia 2023 r., znak: PN-II.4131.159.2023, stwierdzającym nieważność uchwały Nr XLVII/392/2023 Rady Gminy Komarów – Osada z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Komarów – Osada na 2023 rok”.

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 konieczności wyeliminowania § 6 pkt 3 Programu, w myśl którego: „3) *Wylapane 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 cytowanym wyżej § 3 pkt 1 Programu, wskazując, iż miejsce dla bezdomnych zwierząt zapewnione będzie w Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt w Zamościu ul. Braterstwa Broni 161, na podstawie umowy zawartej pomiędzy Gminą Skierbieszów 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 wylapanych psów w bliżej nieokreślonym *Schronisku dla Bezdomnych Psów*, bez dokładnego wskazania nazwy i adresu tego schroniska.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/52/2025 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) Wójt Gminy Skierbieszów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Skierbieszów