



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 16 kwietnia 2024 r.

Poz. 2375



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.134.2024

z dnia 15 kwietnia 2024 r.

stwierdzające 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.

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/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.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LI/375/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 marca 2024 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, ze zm.). 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.

Należy podkreślić, że zagadnienia wymienione w art. 11a ust. 2 i ust. 5 powyższej ustawy stanowią obligatoryjne elementy programu, które bezwzględnie powinny zostać w nim uregulowane. Wynika to jednoznacznie z treści przepisów ustawy, a mianowicie wprowadzenia do art. 11a ust. 2, w którym użyto formuły imperatywnej "obejmuje", zaś w art. 11a ust. 5 - „zawiera”. Brak obligatoryjnych elementów przesądza o wadliwości aktu wydanego na podstawie art. 11a, którą należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Świadczy bowiem o tym, że Rada nie w pełni zrealizowała powołaną delegację ustawową.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy, konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią generalne zasady postępowania w określonych normatywnie sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy (zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 października 2020 r., sygn. II SA/Ke 750/20).

W § 13 pkt 1 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały, postanowiono, że: *„Na realizację programu na rok 2024 Gmina Krasnobród zabezpieczyła w budżecie środki w wysokości 30 000 zł.*

- *wylapywanie bezpańskich psów i umieszczanie ich w schronisku, domu tymczasowym, tymczasowym domu adopcyjnym, transport zwierząt, ewentualne leczenie i usypianie 12 000 zł*
- *sterylizacja i kastracja psów i kotów przeznaczonych do adopcji (100 %) oraz właścicielskich - 12000 zł*
- *zakup karmy dla bezdomnych psów i kotów - 3000 zł*
- *utyliczacja zwierząt padłych z ulic i placów - 1500 zł*
- *zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych i umieszczanie zwierząt gospodarskich w gospodarstwach rolnych - 1500 zł”.*

W przyjętych postanowieniach całkowicie pominięto określenie wysokości środków na realizację zadań określonych w art. 11a ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt, tj. poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz usypianie ślepych miotów.

Zgodnie ze stanowiskiem ukształtowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych 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 egemplifikację 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, wyroki WSA w Krakowie z 30 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 104/21, 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, wyrok WSA w Poznaniu z 7 grudnia 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 712/22, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 listopada 2022 r. sygn. akt II SA/Bk 700/22).

Jak wywiedziono w wyroku WSA w Poznaniu z 26 października 2022 r., (sygn. IV SA/Po 515/22): *"pominięcie określenia konkretnej wysokości środków przeznaczonych na realizację (sfinansowanie) poszczególnych celów wskazanych w uchwalonym (...) programie, a w konsekwencji brak wskazania sposobu*

wydatkowania tych środków na realizację tego programu, stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte programem ma zasadnicze znaczenie dla realizacji programu". W konsekwencji bowiem brak jest gwarancji, czy rzeczywiście każde z zadań wymienionych w programie, będzie realizowane i w jakim zakresie finansowane. Dopiero powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych, przeznaczonych na realizację programu wraz z określonym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań.

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.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru postanowienia § 13 pkt 1 Programu przewidujące wydatkowanie środków zabezpieczonych na realizację tego programu na umieszczanie „*bezpańskich psów*” w „*domu tymczasowym, tymczasowym domu adopcyjnym*” zostały przyjęte z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 1 tej ustawy, uchwalany przez radę gminy 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.

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 2020 r. poz. 1421, 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. 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.

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 punktu 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 (przysłulisko).”

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).

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że posłużenie się w przedmiotowej uchwale pojęciem „bezpańskich psów” jest wadliwe.

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 zapewnienia miejsca 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.

Dodatkowo w treści § 13 ust. 1 Programu zaplanowane zostały również środki na „usypianie” zwierząt.

Zapisy Programu dotyczące przeznaczenia środków na usypianie zwierząt należy uznać za wykraczające poza granice upoważnienia przysługującego radzie gminy. W 11a ust. 2 pkt 6 ustawa o ochronie zwierząt stanowi, iż program obejmuje jedynie uregulowania dotyczące usypiania ślepych miotów, brak jest jednak upoważnienia do zawierania w jego treści unormowań dotyczących możliwości uśmiercania (eutanazji, usypiania) zwierząt w innych przypadkach (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 października 2013 r. - sygn. akt II SA/Wr 478/13 oraz wyrok WSA w Kielcach z 11 maja 2011 r. - sygn. akt II SA/Ke 243/11). Zagadnienie to zostało w sposób kompleksowy i wyczerpujący uregulowane w przepisach art. 6 i art. 33 ustawy o ochronie zwierząt.

W art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt wprowadzony został zakaz zabijania zwierząt, z wyjątkiem:

- 1) uboju i uśmiercania zwierząt gospodarskich oraz uśmiercania dzikich ptaków i ssaków utrzymywanych przez człowieka w celu pozyskania mięsa i skór,
- 2) połowu ryb zgodnie z przepisami o rybołówstwie i rybactwie śródlądowym,
- 3) konieczności bezzwłocznego uśmiercenia,

- 4) działań niezbędnych do usunięcia poważnego zagrożenia sanitarnego ludzi lub zwierząt,
- 4a) zabicia lub poddania ubojowi zwierząt gospodarskich z nakazu powiatowego lekarza weterynarii, o którym mowa w art. 33b ust. 1,
- 5) usuwania osobników bezpośrednio zagrażających ludziom lub innym zwierzętom, jeżeli nie jest możliwy inny sposób usunięcia zagrożenia,
- 6) polowań, odstrzałów i ograniczania populacji zwierząt łownych,
- 7) usypiania ślepych miotów,
- 8) czynności podlegających zakazom w stosunku do gatunków chronionych, określonym w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098 i 1718 oraz z 2022 r. poz. 84) wykonywanych na podstawie właściwych zezwoleń,
- 9) uśmiercania zwierząt należących do:
 - a) inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Unii w rozumieniu art. 3 pkt 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych (Dz. Urz. UE L 317 z 04.11.2014, str. 35, z późn. zm.),
 - b) inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Polski, umieszczonych na liście inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Polski określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o gatunkach obcych (Dz. U. poz. 1718),
 - c) inwazyjnych gatunków obcych, które prawdopodobnie spełniają kryteria uznania ich za inwazyjne gatunki obce stwarzające zagrożenie dla Unii, umieszczonych na liście inwazyjnych gatunków obcych, które prawdopodobnie spełniają kryteria uznania ich za inwazyjne gatunki obce stwarzające zagrożenie dla Unii, określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o gatunkach obcych - prowadzonych zgodnie z art. 33 oraz przepisami odrębnymi.

Skoro powyższe kwestie nie stanowią materii programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, to przeznaczanie w uchwale środków finansowych na takie cele wykracza poza zakres upoważnienia określonego w art. 11a ust. 5 w zw. z ust. 1-3a ustawy o ochronie zwierząt.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LI/375/2024 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) Burmistrz Krasnobrodu
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Krasnobrodzie