



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 24 kwietnia 2023 r.

Poz. 2898



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.162.2023

z dnia 20 kwietnia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LIII/363/23 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia Gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Kazimierz Dolny.

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 LIII/363/23 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia Gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Kazimierz Dolny.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LIII/363/23 została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 kwietnia 2023 r.

Działając na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572, ze zm.) Rada Miejska przyjęła przedmiotową uchwałę program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kazimierz Dolny.

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 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 - postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym (por. np. wyrok NSA z dnia 12 października 2016 r., II OSK 3245/16).

Zdaniem organu nadzoru przyjęty przez Radę Miejską w Kazimierzu Dolnym gminny program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Kazimierz Dolny nie wypełnia zakresu przekazanego do uregulowania przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt.

Z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt wynika m.in. konieczność zawarcia w programie uregulowań dotyczących zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt.

Rada Gminy powyższego obowiązku nie wypełniła, ponieważ nie wskazała w uchwale schroniska, do którego należy przekazywać bezdomne zwierzęta.

Za realizację ustawowego obowiązku w szczególności nie można uznać regulacji § 2 Programu, stanowiącego, iż *„Zapewnienie bezdomnym zwierzętom domowym miejsca w schronisku dla zwierząt Gmina realizuje na podstawie umowy zawartej przez Gminę Kazimierz Dolny ze schroniskiem.”*.

Należy wskazać, iż 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). W myśl art. 5 tej ustawy, podjęcie działalności nadzorowanej, w zakresie prowadzenia schroniska dla zwierząt jest dozwolone po uprzednim zgłoszeniu, w formie pisemnej, zamiaru jego prowadzenia właściwemu miejscowo powiatowemu lekarzowi weterynarii, a następnie po uzyskaniu pozytywnej decyzji tego organu w zakresie spełniania wymagań weterynaryjnych określonych dla prowadzenia tego rodzaju działalności.

Powiatowy lekarz weterynarii przy wydawaniu ww. decyzji nadaje również weterynaryjny numer identyfikacyjny podmiotowi lub poszczególnym obiektom budowlanym lub miejscom, w których ma być prowadzona działalność nadzorowana, lub osobom wykonującym określone czynności w ramach tej działalności. Jednocześnie, powiatowy lekarz weterynarii prowadzi rejestr podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną na obszarze jego właściwości, w omawianym zakresie

(art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt).

Z przytoczonych wyżej regulacji uchwały nie wynika w jakim konkretnie schronisku będą miały zapewnioną opiekę bezdomne zwierzęta domowe z terenu Gminy Kazimierz Dolny.

Tymczasem w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy ustawodawca zobowiązał radę gminy do zapewnienia w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt miejsca bezdomnym zwierzętom w schronisku. Jak podkreśla się w orzecznictwie wymóg ten może być realnie spełniony wyłącznie w ten sposób, że w programie powinno być wskazane konkretne schronisko dla zwierząt z podaniem jego nazwy i adresu, zapewniające miejsce bezdomnym zwierzętom z terenu gminy (por. m. in. wyroki WSA w Łodzi z dnia 14 maja 2021 r. sygn. akt II SA/Łd 13/21; WSA w Poznaniu z 15 listopada 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 808/17).

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13, podkreślił, że *regulacje art. 11a ustawy muszą być interpretowane m.in. w nawiązaniu do przepisu art. 11 ust. 3 tej ustawy. Wskazany przepis stanowi, że zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Już z tego przepisu wynika, że dla zrealizowania zadań gminy w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami konieczne jest m.in. zapewnienie takim zwierzętom, w razie ich odławiania, miejsca w schronisku. Wymóg "zapewnienia" bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt może być spełniony tylko w sytuacji gdy takie schronisko już na tym etapie uchwalania programu istnieje i jest to schronisko konkretne, jednoznacznie oznaczone. Tak oznaczonemu schronisku można w programie powierzyć realizowanie określonych w art. 11a ust. 2 pkt 3-6 zadań. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi powinien zawierać (ustawa stanowi, że program "obejmuje") elementy wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 oraz, fakultatywnie, elementy określone w ust. 3 i 4 tegoż artykułu.*

Uchwała Nr LIII/363/23 nie wypełnia delegacji wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt gdyż Rada, wbrew obowiązkowi wynikającemu z ww. przepisu, nie wskazała nazwy i adresu schroniska, które zapewni opiekę bezdomnym zwierzętom z terenu Gminy Kazimierz Dolny.

Pominięcie przez radę gminy wymienionych w ustawie obligatoryjnych elementów programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi zaś istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Odnosząc się do pisma z dnia 18 kwietnia 2023 r. znak: RGN.6140.1.8.2023 w którym zadeklarowano, iż Rada Miejska w Kazimierzu Dolnym podejmie nową uchwałę na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym wyjaśniam, iż w świetle stanowiska Najwyższej Izby Kontroli przyjętego w wynikach kontroli "Nadzór Wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego" (Nr ewid. 186/2019/P/19/103/LWA), organ nadzoru nie jest uprawniony do odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z powodu zadeklarowania przez jednostkę samorządu terytorialnego zmiany albo uchylenia uchwały kwestionowanej w toku postępowania nadzorczego. Zmiana stanowiska organu nadzorczego w tej kwestii została przekazana do jednostek samorządu terytorialnego pismem z dnia 8 września 2020 roku, znak PN-II.40.39.2020.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIII/363/23 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

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Kazimierza Dolnego
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym