



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 kwietnia 2024 r.

Poz. 2706

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.151.3.2024.KP WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 25 kwietnia 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609),

stwierdzam nieważność

§ 5 ust. 1 pkt 4 we fragmencie: „lub w gabinecie weterynaryjnym” załącznika do uchwały nr VIII/LXV/615/24 Rady Gminy Wisznia Mała z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wisznia Mała w 2024 roku.

Uzasadnienie

Rada Gminy Wisznia Mała, na sesji w dniu 27 marca 2024 r., podjęła uchwałę nr VIII/LXV/615/24 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wisznia Mała w 2024 roku.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 kwietnia 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §5 ust. 1 pkt 4 we fragmencie: „lub w gabinecie weterynaryjnym” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), polegającym na dopuszczeniu możliwości przetrzymywania bezdomnych zwierząt w gabinecie weterynaryjnym do czasu znalezienia dla nich nowych opiekunów.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Gminy Wisznia Mała przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wisznia Mała w 2024 roku.

Zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt: „Zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin”. Z kolei na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt: „Rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt”. Obligatoryjne elementy programu wskazuje art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt.

W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt nakłada na gminy obowiązek zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Przywołaną regulacją ustawodawca zdecydował, że podmiotem gwarantującym właściwą opiekę nad bezdomnymi zwierzętami będzie schronisko dla zwierząt, tj. 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).

Mając na uwadze powyższe trzeba wskazać, że regulacja § 5 ust. 1 pkt 4 załącznika do analizowanej uchwały Rady Gminy Wisznia Mała stanowi obejście przepisów prawa w zakresie zapewnienia bezdomnym

zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, ponieważ przewiduje możliwość przetrzymywania zwierząt, dla których nie udało się odnaleźć właściciela, w gabinecie weterynaryjnym do czasu znalezienia dla nich nowych opiekunów, czyli właściwie bezterminowo.

Warto zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 3051/15, w którym Sąd zauważył, że: „(...) art. 11a ustawy o ochronie zwierząt w obecnym brzmieniu obowiązuje od dnia 1 stycznia 2012 r. Ustawodawca znowelizował treść tego przepisu ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 230, poz. 1373). Bezpośrednią przyczyną wprowadzenia zmian do ustawy o ochronie zwierząt była konieczność uregulowania kwestii praw zwierząt, zmiana podejścia do traktowania zwierząt, potrzeba ujęcia szeregu zagadnień, które istotnie wpływają na sytuację zwierząt w Polsce, jak również uregulowanie obowiązków samorządów w kwestii opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Wśród tych zagadnień ustawodawca uznał za niezwykle istotne wprowadzenie do ustawy o ochronie zwierząt przepisu definicyjnego: „schroniska”. Zgodnie z art. 4 pkt 25 przez „schronisko” rozumie się miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. W konsekwencji, funkcjonowanie w systemie prawnym definicji legalnej schroniska oznacza, że za każdym razem, gdy w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt ustawodawca odnosi się do schroniska, należy rozumieć to pojęcie przez pryzmat art. 4 pkt 25 ustawy o ochronie zwierząt”. Podobne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny wyraził również w wyroku z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 3227/17, stwierdzając, że: „Bez wątplenia 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. (...) 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”.

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1075 ze zm.), w art. 1 pkt 1 definiuje pojęcie „działalności nadzorowanej” poprzez wskazanie *expressis verbis* określonych rodzajów działalności z udziałem zwierząt. W zamkniętym katalogu „działalności nadzorowanych” (lit. a – p) wymienia się m.in. prowadzenie schronisk dla zwierząt (lit. j). Nie wymienia się natomiast innego rodzaju działalności polegającej na tymczasowym zapewnieniu schronienia dla bezdomnych zwierząt. Tym samym w ujęciu normatywnym występuje tu zasadnicza różnica pomiędzy prowadzeniem schroniska dla zwierząt a innego miejsca ich pobytu. Istotność tej różnicy kryje się właśnie w pojęciu działalności nadzorowanej. Ustawa ta określa wymagania weterynaryjne dla podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla zwierząt. Podjęcie działalności nadzorowanej w zakresie prowadzenia schroniska jest „dozwolone po uprzednim zgłoszeniu w formie pisemnej zamiaru jej prowadzenia powiatowemu lekarzowi weterynarii właściwemu ze względu na przewidywane miejsce jej prowadzenia”. Po otrzymaniu zgłoszenia zamiaru prowadzenia schroniska powiatowy lekarz weterynarii wydaje decyzję o nadaniu podmiotowi zgłaszającemu weterynaryjny numer identyfikacyjny (art. 5 ust. 9 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt). Rozdział 2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt reguluje wymagania weterynaryjne dla podejmowania i prowadzenia działalności nadzorowanej. Na podstawie art. 11 ust. 1 tej ustawy powiatowy lekarz weterynarii prowadzi rejestr pomiotów prowadzących działalność nadzorowaną, o której mowa m.in. w art. 1 pkt 1 lit. j na obszarze jego właściwości. Przepis art. 10 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw rolnictwa do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych wymagań dla prowadzenia poszczególnych rodzajów działalności nadzorowanej. Realizując normę kompetencji prawodawczej Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał rozporządzenie z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 175 ze zm.).

Powołane regulacje prawne w zakresie ochrony zwierząt przewidują reżim normatywny dotyczący zasad prowadzenia i działalności schronisk dla zwierząt w Polsce. Jak już wskazano, prowadzenie schronisk dla zwierząt stanowi działalność nadzorowaną. Oznacza to konieczność poddania takiej działalności nadzorowi sanitarnemu polskich służb weterynaryjnych. Co więcej, naruszenie tych norm umożliwia interwencję służb

weterynaryjnych oraz nawet wymuszenie zaprzestania takiej działalności (art. 8 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt).

Obostrzenia takie nie dotyczą działalności gospodarczej nie kwalifikowanej, jako działalność nadzorowana. Nie ma tu zatem żadnej równowagi, czy też równoznaczności pomiędzy prowadzeniem schroniska, a prowadzeniem innej działalności polegającej na zapewnieniu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, w tym m.in. gabinetu weterynaryjnego. Podkreślenia wymaga, że ustanawiając alternatywę dla zapewnienia miejsca bezdomnym zwierzętom w schronisku, w postaci przetrzymywania zwierząt bezdomnych w gabinecie weterynaryjnym do czasu znalezienia dla nich nowych opiekunów, Rada Gminy Wisznia Mała nie zrealizowała ustawowego obowiązku zapewnienia miejsca wszystkim bezdomnym zwierzętom z terenu gminy w podmiocie nadzorowanym, jakim jest schronisko dla zwierząt.

Dodatkowo zauważyć trzeba, że w załączniku do analizowanej uchwały Rady Gminy Wisznia Mała, w rozdziale 6 dotyczącym finansowania programu, nie wydzielono żadnych środków na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt w Głogowie przy ul. Żukowskiej 1a.

Rozpatrywana na gruncie przedmiotowej sprawy regulacja § 5 ust. 1 pkt 4 we fragmencie: „lub w gabinecie weterynaryjnym” uchwały, nie może zostać również uznana za realizację uprawnienia do przetrzymywania wyłapanych zwierząt w miejscu tymczasowym. Przetrzymywanie zwierząt w tymczasowym miejscu przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem ich do schroniska jest możliwe, co dopuszcza § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. Nr 116, poz. 753), ale wyłącznie tymczasowo, np. na czas objęcia niezbędną opieką weterynaryjną. Na taką tymczasową formę przetrzymywania bezdomnych zwierząt w gabinecie weterynaryjnym wskazano w § 5 ust. 1 pkt 4 zd. 1 uchwały nr VIII/LXV/615/24 Rady Gminy Wisznia Mała: „Umieszczenie odłowionych bezdomnych zwierząt domowych w miejscu opieki tymczasowej w gabinecie weterynaryjnym (na czas objęcia niezbędną opieką weterynaryjną)”. Natomiast kwestionowana przez organ nadzoru regulacja przewiduje przetrzymywanie zwierząt w gabinecie weterynaryjnym do czasu znalezienia dla nich nowych opiekunów, czyli właściwie bezterminowo i nie zakłada w ogóle przewiezienia tych zwierząt docelowo do schroniska.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 sierpnia 2016 r. (sygn. akt II SA/Wr 124/16): „Wprowadzając w ww. rozporządzeniu pojęcie «miejsca przetrzymywania zwierząt przed przewiezieniem do schroniska», prawodawca nie zdefiniował tego pojęcia, nie określił jego celu ani też wymogów jakie musi spełniać. Niewątpliwie jedynie jest, że umieszczenie zwierząt w takim miejscu, następuje po wyłapaniu a przed przewiezieniem do schroniska. Stanowi więc ono tylko etap przejściowy przed przewiezieniem do schroniska – co wprost wynika z §5 ust. 2 pkt 4. Skoro jest to etap przejściowy – nie powinien być zbyt długi”.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Maciej Awizeń