



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 października 2015 r.

Poz. 3197

WYROK NR SYGN. AKT II SA/LU 1206/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 25 listopada 2014 r.

w sprawie ze skargi Wojewody Lubelskiego na uchwałę Rady Gminy Baranów z dnia 18 lipca 2013 r., nr XXVII/250/2013 w przedmiocie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Jerzy Dudek

Sędziowie Sędzia WSA Jacek Czaja Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz (sprawozdawca)

Protokolant Referent Bartłomiej Maciak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 25 listopada 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Baranów

z dnia 18 lipca 2013 r., nr XXVII/250/2013

w przedmiocie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

UZASADNIENIE

Wojewoda Lubelski złożył w dniu 14 listopada 2013 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na uchwałę Rady Gminy Baranów z dnia 18 lipca 2013 r., nr XXVII/250/2013, w sprawie gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w 2013 roku na terenie gminy Baranów, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości.

Wojewoda wskazał, iż w jego ocenie uchwała ta została podjęta z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zwierząt, gdyż nie wskazuje konkretnego schroniska, do którego należy przewozić bezdomne zwierzęta. Zdaniem Wojewody, za wskazanie takiego schroniska nie można uznać regulacji przyjętego programu, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały, iż zapewnienie bezdomnym zwierzętom domowym miejsca w schronisku dla zwierząt na podstawie zawartej przez Gminę Baranów odrębnej umowy z Gabinetem Weterynaryjnym „A.”, z siedzibą: [...] K., ul. L. w: Hotelu dla zwierząt „K.” w P., ul. N. oraz w Hotelu dla zwierząt „K.” w S. Nr [...]. Wskazany w zaskarżonej uchwale „Hotel dla Zwierząt” nie jest bowiem schroniskiem, w rozumieniu przepisu art. 4 pkt 25 ustawy o ochronie zwierząt. Ponadto, jak podkreślił Wojewoda, z pisma Powiatowego Lekarza Weterynarii w O. z dnia 8 października 2013 r., nr [...], wynika, że opisany wyżej Hotel dla zwierząt „K.” w S., mający znajdować

się w tej miejscowości na posesji numer [...], w rzeczywistości nie funkcjonował w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały.

W ocenie organu nadzorczego, ustawodawca celowo zobligował gminy do zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, albowiem jego działalność podlega nadzorowi właściwych organów w zakresie spełniania wymagań weterynaryjnych.

W odpowiedzi na skargę Gmina Baranów wniosła o oddalenie skargi. Gmina podkreśliła, że wbrew twierdzeniom organu nadzorczego, z przepisu art. 11a ustawy o ochronie zwierząt wynika, iż zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku do zwierząt jest jednym, ale nie jedynym elementem zamkniętego katalogu obowiązków wynikających z programu. Gmina Baranów nie ma zawartej umowy ze schroniskiem dla zwierząt, którym zgodnie z definicją ustawy o ochronie zwierząt jest miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Na Lubelszczyźnie funkcjonuje jedynie siedem schronisk dla bezdomnych zwierząt, które spełniają warunki ustawowe. W tym stanie trudno uznać, że są zaspokojone potrzeby 213 gmin. Wymaga wyjaśnienia, że każde z tych schronisk odmówiło zawarcia umowy z Gminą Baranów. Gmina podkreśliła, że podejmowała działania zmierzające do nawiązania umowy ze schroniskami z terenu województwa mazowieckiego, świętokrzyskiego i podlaskiego, jednakże działania te okazały się bezskuteczne. W takiej sytuacji, w ocenie Gminy, mniejszym złem było zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w hotelu dla zwierząt niż pozostawienie ich bez opieki.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga Wojewody Lubelskiego jest zasadna.

Skarga ta została wniesiona na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.; dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”), stanowiącego, iż organ nadzoru, po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1, to jest po upływie 30 dni od dnia doręczenia mu przez wójta uchwały rady gminy, nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały rady, lecz przysługuje mu prawo zaskarżenia tej uchwały do sądu administracyjnego.

Przedmiotem skargi Wojewody Lubelskiego jest uchwała Rady Gminy Baranów z dnia 18 lipca 2013 r., nr XXVII/250/2013, w sprawie gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w 2013 roku na terenie gminy Baranów.

Uchwała ta, jak wynika z jej treści, została podjęta w oparciu o delegację ustawową określoną w art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856; dalej: „ustawa o ochronie zwierząt”). Pierwszy z tych przepisów stanowi ogólną normę kompetencyjną uprawniającą radę do podejmowania uchwał w innych niż wymienione w art. 18 ust. 2 pkt 1-14 ustawy o samorządzie gminnym sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Drugi zaś wskazuje, że rada gminy wypełniając ciężący na gminie obowiązek zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Zakres przedmiotowy wspomnianego aktu został unormowany przede wszystkim w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, z którego wynika, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje:

- 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 steryлизację 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.

Należy zatem podkreślić, że przepis art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt wskazuje obligatoryjne elementy programu, o którym mowa w art. 11a ust. 1 ustawy, co oznacza, że pominięcie któregośkolwiek z nich stanowi istotne naruszenie prawa.

W orzecznictwie przyjmuje się bowiem, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt powinien zawierać konkretne i jednoznaczne wskazania co do sposobu realizacji ujętych w nim zadań. Wobec tego w przedmiotowym programie wskazane powinno być konkretne schronisko dla zwierząt z podaniem jego nazwy i adresu. To w programie powinien zostać określony sposób zapewnienia przedmiotowej opieki, przy czym wymóg zapewnienia opieki może być realnie spełniony jedynie wówczas, gdy schronisko istnieje i jest wskazane w programie, a tylko takiemu schronisku można powierzyć realizację zadań wynikającego z przepisów ustawy (por. wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r., II OSK 37/13, Lex nr 1340256; wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 września 2012 r., II SA/Lu 591/12, Lex nr 1258248; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lipca 2012 r., II SA/Go 487/12, Lex nr 1257457; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 grudnia 2012 r., II SA/Wr 570/12, Lex nr 1234475; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 listopada 2013 r., II SA/Bd 887/13, Lex nr 1435151).

Prawidłowe jest zatem stanowisko organu nadzoru, iż brak wskazania konkretnego schroniska, do którego należy przewozić bezdomne zwierzęta stanowi istotne naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt.

W tym zakresie zaskarżona uchwała zawiera bowiem unormowanie w brzmieniu: „Zapewnienie bezdomnym zwierzętom domowym miejsca w schronisku dla zwierząt na podstawie zawartej przez Gminę Baranów odrębnej umowy z Gabinetem Weterynaryjnym „A.”, z siedzibą: [...] K., ul. L. w:

- Hotelu dla zwierząt „K” w P., ul. N.;
- w Hotelu dla zwierząt „K.” w S. Nr [...], [...] W.”.

Należy podkreślić, że przepisy ustawy zawierają definicję legalną pojęcia „schroniska dla zwierząt”. W myśl art. 4 pkt 25 ustawy pojęcie to oznacza 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 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.; dalej: „ustawa o ochronie zdrowia zwierząt”).

W myśl art. 5 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt, podjęcie działalności nadzorowanej, w zakresie prowadzenia schroniska dla zwierząt jest dozwolone po uprzednim zgłoszeniu 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 wspomnianej 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.

Powiatowy lekarz weterynarii, stosownie do art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt, prowadzi rejestr podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną na obszarze jego właściwości, w omawianym zakresie.

Sąd nie podziela wyrażonego w odpowiedzi na skargę stanowiska Gminy, iż skoro, jak wynika z przepisu art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku do zwierząt jest jednym, lecz nie jedynym elementem zamkniętego katalogu obowiązków wynikających z programu, to przyjęte w zaskarżonej uchwale rozwiązanie w tym zakresie jest zgodne z prawem.

Ponownie należy podkreślić, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt powinien zawierać konkretne i jednoznaczne wskazania co do sposobu realizacji ujętych w nim zadań, w tym co do konkretnego schroniska dla zwierząt (wraz z podaniem jego nazwy i adresu), w którym zostanie zapewnione miejsce dla bezdomnych zwierząt. Trafnie wskazał organ nadzorczy, iż ustawodawca celowo zobligował gminy do zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, albowiem jest ono podmiotem, którego działalność podlega nadzorowi powiatowego lekarza weterynarii w zakresie spełniania wymagań weterynaryjnych określonych rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz. U. nr 158, poz. 1657; dalej: „rozporządzenie”).

Przepisy rozporządzenia określają wymagania dotyczące w szczególności: lokalizacji schroniska (§ 1 ust. 1), zapewnienia odrębnych pomieszczeń do poszczególnych rodzajów działalności placówki (§ 2), elementów wyposażenia (§ 3 i § 5), budowy pomieszczeń lub boksów dla zwierząt (§ 4), prowadzenia wykazu zwierząt przebywających w schronisku (§ 6), zapewnienia zwierzętom przebywającym w schronisku opieki weterynaryjnej (§ 7 ust. 1), prowadzenia książki kontroli weterynaryjnej (§ 7 ust. 2), zatrudnienia do obsługi zwierząt osób przeszkolonych w zakresie postępowania ze zwierzętami oraz przepisów o ochronie zwierząt (§ 8).

W myśl art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt, w przypadku stwierdzenia, że przy prowadzeniu działalności w formie schroniska dla zwierząt są naruszone wymagania weterynaryjne określone dla tej działalności, w zależności od zagrożenia stwarzanego dla zdrowia publicznego lub zdrowia zwierząt, powiatowy lekarz weterynarii ma obowiązek wydania decyzji nakazującej usunięcie uchybień w określonym terminie lub nakazującej wstrzymanie działalności do czasu usunięcia uchybień.

Ponadto w sytuacji, gdy podmiot prowadzący działalność nadzorowaną nie zastosuje się do nakazu lub zakazu określonego w decyzji, o której mowa w art. 8 ust. 1, ten sam organ administracji wydaje decyzję zakazującą prowadzenia określonego rodzaju działalności nadzorowanej i skreśla podmiot z rejestru, o którym mowa w art. 11 (art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt).

Z powyższych przepisów wynika zatem w sposób niebudzący wątpliwości, że sposób prowadzenia schroniska dla zwierząt nie jest dowolny, lecz podlega licznym wymogom i obostrzeniom, których niespełnienie grozi sankcjami przewidzianymi w przepisach prawa.

Oczywistym jest, że podmioty nieposiadające statusu schroniska dla zwierząt nie podlegają wskazanym wyżej przepisom ustawy o ochronie zdrowia zwierząt i rozporządzenia. Oznacza to w szczególności, że ich działanie, w tym jakość świadczonych usług pozostaje poza kontrolą organów administracji właściwych w zakresie nadzoru weterynaryjnego.

Podkreślić należy, że argumentacja podniesiona przez Gminę w odpowiedzi na skargę nie ma wpływu na wynik sprawy. Trudności wiążące się z realizacją zadania własnego Gminy, którym jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom w żadnym razie nie mogą usprawiedliwiać uchylenia się od wykonania tego obowiązku.

Mając powyższe na uwadze, to jest mając na względzie również wagę zaistniałych uchybień, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości w oparciu o art. 147 § 1 P.p.s.a.

Przeszkody do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały nie stanowi art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten wprowadzając nie pozwala na stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy po upływie roku od dnia jej podjęcia, jednakże ograniczenie to nie dotyczy aktów prawa miejscowego.

Skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela stanowisko wyrażone w powołanym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2013 r., II OSK 37/13 (Lex nr 1340256), iż uchwała zatwierdzająca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stanowi akt planowania, który obok postanowień indywidualno-konkretnych zawiera zapisy generalno-abstrakcyjne, co czyni z niego akt prawa miejscowego.

W tym stanie rzeczy Sąd orzekł, jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.