WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.97.3.2019.MS6

Wrocław, 4 kwietnia 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Oława Nr VIII/40/2019 z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania na terenie gminy Oława w roku 2019.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 lutego 2019 r., powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r. poz. 122), Rada Gminy Oława podjęła uchwałę Nr VIII/40/2019 w sprawie zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania na terenie gminy Oława w roku 2019, zwaną dalej także „uchwałą".

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 7 marca 2019 r.

W trakcie analizy uchwały Organ Nadzoru uznał, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 1 w zw. z ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, zwanej dalej także „ustawą", poprzez niewypełnienie obowiązku ustawowego w zakresie zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt.

Podstawę prawną dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowi art. 11a ustawy, zgodnie z którym rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy, program, o którym mowa w ust. 1, 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) obligatoryjną 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.

W art. 11a ust. 3 ustawy wskazano, że program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie. Jednocześnie w art. 11a ust. 5 ustawy postanowiono, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Ustawa wprowadza zatem ściśle określone wymogi co do treści programu, przy czym należy mieć na względzie, że stanowią one jednocześnie swoiste wytyczne co do sposobu, w jaki gmina ma realizować powierzone jej zadania z zakresu zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom i ich wyłapywania (w oparciu o art. 11 ust. 1 ustawy) oraz podejmowania działań na rzecz ochrony zwierząt (na podstawie art. 1 ust. 3).

Analiza przedmiotowej uchwały wskazuje, że Rada nie określiła w uchwale schroniska dla zwierząt bezdomnych, którego celem jest zapewnienie opieki i schronienia zwierzętom bezdomnym. Wskazała natomiast przytulisko, jako miejsce tymczasowego przebywania zwierząt bezdomnych i zagubionych położone w Zakrzowie na posesji nr 20, które zostało zorganizowane na potrzeby Gminy Oława i utrzymywane jest przez przedsiębiorcę wpisanego do centralnej ewidencji i informacji o działalności gospodarczej pod nazwą P.A. „CANIS" Adam Polit Zakrzów 20, 55-200 Oława. Jednocześnie w § 8 ust. 5 Programu wskazano, że Gmina Oława planuje w miejscowości Gać na działce nr 384/2 utworzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, które będzie odbierać zwierzęta z przytuliska po okresie 2 tygodniowej kwarantanny. Zapis o planach tworzenia schroniska był także w uchwałach Rady Gminy

Oława z dnia 30 marca 2017 r. oraz z dnia 29 marca 2018 r. W uchwale z 2018 roku oraz w przedmiotowej uchwale dodano, że „Inwestycja uzyskała w 2018 r. pozwolenie na budowę i znajduje się w fazie przygotowań do rozpoczęcia robót budowlanych.”.

Organ nadzoru, jeszcze w 2017 r., prowadząc postępowanie nadzorcze dotyczące programu z 2017 r., wystąpił do Przewodniczącej Rady Gminy Oława z zapytaniem o poinformowanie Wojewody o planowanym oraz realnym terminie zakończenia budowy i rozpoczęcia działalności schroniska we wsi Gać.

Wówczas w odpowiedzi Przewodnicząca Rady Gminy napisała, że „aktualnie trwa procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego działkę 384/2 w miejscowości Gać, na której planowane jest schronisko dla zwierząt. Obowiązujący MPZP to warunek niezbędny do przekazania tej działki przez Agencję Nieruchomości Rolnych w Opolu na rzecz Gminy Oława. Równocześnie trwają prace projektowe obejmujące dokumentację techniczną planowanego schroniska. Uzyskanie pozwolenia na budowę zaplanowano na koniec października 2017 r. Zrealizowanie inwestycji w części umożliwiającej rozpoczęcie funkcjonowania schroniska planowane jest na 2 kwartał 2018 r.”. Obecnie mamy drugi kwartał 2019 roku, a Gmina Oława nadal nie realizuje obowiązku ustawowego w zakresie zapewnienia zwierzętom bezdomnym miejsca w schronisku dla zwierząt.

Mając powyższe na uwadze, w wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru ustalił, iż Gmina Oława notorycznie, mimo corocznych interwencji organu nadzoru, nie realizuje obowiązku ustawowego w zakresie zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Gmina co rok informuje, że buduje schronisko. Jednakże budowa schroniska nie stanowi realizacji obowiązku zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w istniejącym schronisku.

Wskazać należy na wyrok NSA 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.

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2018 r. poz. 1967 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 tej 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 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz. U. z 2004 r. Nr 158, poz. 1657).

Powołane regulacje prawne w zakresie ochrony zwierząt przewidują reżim normatywny dotyczący zasad prowadzenia i działalności schronisk dla zwierząt w Polsce. Jak już wskazano, prowadzanie 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. Dotyczy to także tzw. „przytuliska". Wielokrotnie stanowisko takie było potwierdzane w orzecznictwie sądowym, również w sprawach dotyczących poprzednio przyjmowanych uchwał rady Gminy Oława w sprawie zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania na terenie Gminy Oława. (wyrok WSA z dnia 26 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 410/140. Warto również zauważyć, że w analogicznym przypadku Miasta Oława (które wspólnie z Gminą Oława buduje schronisko dla zwierząt w miejscowości Gać) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu nie miał wątpliwości, że żadne zastępcze formy opieki nad zwierzętami nie zastąpią funkcjonowania schroniska dla zwierząt i uwzględniając skargę Wojewody Dolnośląskiego stwierdził nieważność uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami z powodu nie wskazania schroniska dla zwierząt, w ramach którego program miałby być realizowany (wyrok WSA z dnia 4 października 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 481/17). Równocześnie Miasto Oława, mimo argumentów o budowie schroniska, w 2018 r. zapewniło bezdomnym zwierzętom, z terenu miasta Oława, miejsca w istniejącym schronisku dla zwierząt.

Wskazać należy, że przytulisko jako działalność „nienadzorowana" w rozumieniu art. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt nie podlega nadzorowi polskich służb weterynaryjnych. Nie musi także spełniać warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz.U. z 2003 r. Nr 158, poz. 1657).

Brak konieczności spełniania ustawowych wymogów dla prowadzenia działalności nadzorowanej w postaci wymogów dla prowadzących schroniska dla zwierząt w przypadku podmiotu prowadzącego przytulisko „prowadziłoby do uprzywilejowania tego podmiotu, stawiając go w odmiennej sytuacji prawnej niż podmioty, które działają w zaufaniu do obowiązującego porządku prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej. W efekcie godziłoby to w konstytucyjne zasady i wartości wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), takie jak zasada zaufania do państwa, jak również w zasadę równości wobec prawa. Zasada ochrony zaufania do organu władzy publicznej zapewnia jednostce możliwość działania przy pełnej znajomości przesłanek działania organów władzy publicznej i konsekwencji prawnych, jakie te działania mogą pociągnąć. Równość wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oznacza akceptację równego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem.

Cechą wspólną podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną w formie schroniska dla zwierząt jest obowiązek respektowania w tej działalności norm sanitarnych i podległość nadzorowi weryfikacyjnemu polskich służb weterynaryjnych.

W oparciu o powyższe ustalenia organ nadzoru stwierdził, że podjęta uchwała narusza przepisy ustawy poprzez niewyczerpanie przedmiotowego zakresu programu. Przyjęty program powinien zapewniać bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 25 ustawy, jako schronisko dla zwierząt należy rozumieć 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. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy, zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom należy do zadań własnych gmin. Tym samym należy uznać, że Gmina Oława nie realizuje powierzonego jej zadania.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że zabronione jest odławianie zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych

zwierząt (art. 11 ust. 3 ustawy). Z uwagi na fakt, że Gmina Oława nie zapewnia zwierzętom bezdomnym miejsca w schronisku, nie może realizować powierzonego jej ustawowo zadania wyłapywania bezdomnych zwierząt, a przewidziane w tym zakresie regulacje uchwały muszą zostać uznane za niezgodne z prawem.

Powyższe ma również niezwykle istotne znaczenie w kontekście art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie zwierząt, w myśl którego program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Tak więc również i w tym przypadku ustawodawca uznał za istotne, aby obligatoryjna sterylizacja albo kastracja były przeprowadzane przez uprawniony i nadzorowany przez organy Inspekcji Weterynaryjnej, podmiot będący schroniskiem dla zwierząt.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. sygn. akt II SA/Wr 574/15 stwierdził także, iż „Regulacja zawarta w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 ustawy o ochronie zwierząt wskazuje elementy, jakie musi zawierać program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Brak któregokolwiek z tych obligatoryjnych elementów wynikających z upoważnienia ustawowego, jak słusznie wywodził Wojewoda Dolnośląski, stanowi naruszenie przepisów ustawy, a tym samym istotne naruszenie przepisów prawa. Niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.”.

Poza powyższym organ nadzoru wskazuje także, iż uchwała, jako akt prawa miejscowego została skierowana do publikacji z pominięciem ustawowego vacatio legis, wynikającego z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.). Rada Gminy Oława wprowadziła bowiem w §15 uchwały zapis, zgodnie z którym: „Uchwała wchodzi w życie z dniem publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.”.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jest to zasada, od której wyjątek stanowi dyspozycja art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Stosownie do art. 5 ustawy, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II GSK 632/10 (orzeczenia.nsa.gov.pl) przepis ten nie ma zastosowania do aktów prawa miejscowego, ponieważ ze swej istoty akty te mają charakter lokalny i wydawane są w interesie lokalnym.

Uchwała będąca aktem prawa miejscowego może wejść w życie najwcześniej po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Żaden przepis ustawy nie daje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencji do stosowania prawa powszechnie obowiązującego z mocą obowiązującą od terminu innego, niż wynikający z przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak