

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.52.2025

z dnia 27 kwietnia 2025 r.

Rada Miejska w Małomicach

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/64/2025 Rady Miejskiej w Małomicach z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Małomice w 2025r., w części określonej w: § 2 w zakresie słowa "- psom -" i zwrotu "W przypadku bezdomnych i wolno żyjących kotów zadanie realizuje Zbigniew Wirkus prowadzący „Hotel dla psów i agroturystyka” ul. Szkolna 20, 59-170 Przemków tel. 504164655."

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2025 r. Rada Miejska w Małomicach podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Małomice w 2025r. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907, 1940) i art. 11 a ust. 1, ust. 2, ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U z 2023 r. poz. 1580).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 kwietnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t. j. Dz. U. 2023 r. poz. 1580), dalej zwaną u.o.z albo ustawa.

Stosownie do treści art. 11 ust. 1 u.o.z. zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. 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 (art. 11a ust. 1 u.o.z.). Przepis art. 11a u.o.z. statuuje zatem obowiązek organu gminy do określenia w drodze uchwały programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a także określa materię, jaką program ten winien obejmować. Zakres

programu został przez ustawodawcę wyszczególniony w ust. 2 omawianego przepisu i zawiera: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich oraz zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 ustawy) oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11 ust. 3a). Zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy 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. 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 jakim 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). W orzecznictwie sądowym nie budzi wątpliwości, że uchwała rady gminy w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie danej gminy stanowi akt prawa miejscowego (por. wyroki NSA z 17 marca 2019 r., II OSK 1503/17, z 30 lipca 2019 r., II OSK 1754/18, orzeczenia.nsa.gov.pl). Przepisy aktów prawa miejscowego konkretyzujące ustawowe zadania własne gminy nie mogą przy tym rozszerzać, ograniczać albo modyfikować regulacji ustawowej. Organ nadzoru stwierdza, iż kwestionowana uchwała zawiera uchybienia w zakresie realizacji delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, wskazać należy że Rada Miejska w Małomicach w Rozdziale 1. Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, w § 2 uchwały, postanowiła m.in., że Gmina Małomice zapewnia realizację zadań polegających na zapewnieniu bezdomnym zwierzętom - psom - miejsca w schronisku poprzez zawartą umowę z Gminą Miejską Głogów o statusie miejskim. Bezdomne zwierzęta będą przyjmowane w ramach w/w umów do Miejskiego Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w mieście Głogów przy ul. Żukowiecka 1A, 67-200 Głogów. W przypadku bezdomnych i wolno żyjących kotów zadanie realizuje „Hotel dla psów i agroturystyka” ul. Szkolna 20, 59-170 Przemków tel.504164655.

Z powyższego zapisu wynika, że gmina zapewniła miejsce w schronisku jedynie psom, a w przypadku bezdomnych i wolno żyjących kotów, zadanie to zleciła „Hotelowi dla psów i agroturystyce”, czyli podmiotowi, który nie jest zarejestrowany jako schronisko.

Przepis art. 11a ust. 2 pkt 1 wyraźnie stanowi, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Natomiast zgodnie z art. 4 pkt 16 ustawy przez zwierzęta bezdomne rozumie

się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Z kolei zwierzęta domowe to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza (art.4 pkt 17 u.o.z.), zaś zwierzęta gospodarskie to te w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (art. 4 pkt 18 u.o.z.).

W ocenie organu nadzoru, nieuprawnione jest zatem zawężenie programu wyłącznie do wybranych zwierząt domowych - psów - w odniesieniu do zadania polegającego na zapewnieniu bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, które - jak wymaga tego ustawa - ma zostać określone w programie, jako dotyczące wszystkich bezdomnych zwierząt. Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia z dnia 24 listopada 2021 r., sygn. akt: VIII SA/Wa 730/21 wskazał: „(...) W § 3 załącznika do uchwały organ uregulował materię wymienioną w art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z., a dotyczącą zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Jednak z treści ww. przepisu Programu wynika, że ograniczył on umieszczanie zwierząt w wymienionym schronisku jedynie do bezdomnych psów, przez co nie zrealizowano w pełni delegacji ustawowej. Rada Gminy zawężyła krąg bezdomnych zwierząt jedynie do psów, zapominając, że art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. dotyczy zwierząt bezdomnych, do których - zgodnie z art. 4 pkt 16 u.o.z. - zalicza się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Z kolei zwierzęta domowe to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza (art. 4 pkt 17 u.o.z.), zaś zwierzęta gospodarskie to te w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (zwierzęta koniowate, bydło, jeleniowate drób, świnie, owce, kozy, pszczoły miodne, zwierzęta futerkowe - art. 2 ust. 1 u.o.z.) (...)”.

Kolejnym naruszeniem jest wskazanie Hotelu dla psów w odniesieniu do bezdomnych i wolno żyjących kotów. Z opinii Powiatowego Lekarza Weterynarii w Żaganiu (Nr sprawy PIW.070.2.2025 z dnia 17 lutego 2025 r.) wynika, że powyższe zadanie powierzone zostało podmiotowi, który nie jest podmiotem zarejestrowanym jako schronisko i nie posiada odpowiednich decyzji administracyjnych w tym zakresie.

W tym miejscu przywołać należy uzasadnienie wyroku WSA w Białymstoku z dnia 25 czerwca 2024 r. sygn. akt II SA/Bk 298/24, w którym zaakcentowano, "że wypełnienie delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. nie polega na wskazaniu dowolnego podmiotu, lecz takiego, który spełnia ustawowe przesłanki do prowadzenia działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla zwierząt i tę działalność prowadzi (...). Nie można zatem uznać, że podmiot, który w rzeczywistości schroniska nie prowadzi miałby w jakimkolwiek stopniu zapewnić realizację ustawowych zadań gminy. Schronisko dla zwierząt zgodnie z ustawową definicją jest miejscem

przeznaczonym do opieki nad zwierzętami domowymi spełniającym warunki określone w u.o.z.z. To w tej ustawie określone zostały szczegółowe wymagania weterynaryjne dla podejmowania i prowadzenia takiej działalności, których naruszenie umożliwia interwencję służb weterynaryjnych.”

W związku z powyższym należy stwierdzić że prawidłowa wykładnia celowościowa przepisu art. 11a ustawy przemawia za uznaniem, że Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt dotyczy wszystkich zwierząt, jako że jego realizacja zmierza do zapobiegania bezdomności zwierząt, co jest jednym z głównych celów programu. Brak jest tym samym podstaw do ograniczania realizacji części programu, zapewnienia miejsca w schronisku wyłącznie do określonej grupy zwierząt w tym przypadku psów oraz zlecanie w tym zakresie zadania podmiotowi, który nie jest zarejestrowany jako schronisko. Schroniskiem dla zwierząt, w myśl art. 4 pkt 25 ww. ustawy - jest 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 2024 r. poz. 924). W ocenie organu nadzoru tego rodzaju wymogów nie spełnia podmiot, który nie figuruje w rejestrach podmiotów nadzorowanych przekazywanych do Głównego Lekarza Weterynarii.

Mają na względzie powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli