

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.61.2024

z dnia 2 maja 2024 r.

Rada Miejska w Babimoście

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII/383/24 Rady Miejskiej w Babimoście z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Babimost w 2024 roku, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2024 r. Rada Miejska w Babimoście podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Babimost w 2024 roku.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 1580 ze zmianą) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zmianami).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 kwietnia br.

W toku badania legalności przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdza, że został on podjęty z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 11a ust. 2 pkt 1 i 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. 2023 r. poz. 1580, z późn. zm.) - dalej ustawa.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien obejmować zagadnienia wymienione w art. 11a ust. 2 ustawy, do których należą: 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 zawiera również wskazanie wysokości środków

finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków (art. 11a ust. 5 ustawy).

Program opieki nad zwierzętami, zgodnie z art. 11a ust. 7 ustawy, podlega zaopiniowaniu przez:

- 1) właściwego powiatowego lekarza weterynarii;
- 2) organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działające na obszarze gminy;
- 3) dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.

Zgodnie z obowiązującą linią orzecniczą - vide: wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 160/18 - „program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt winien zawierać konkretne regulacje zapewniające faktyczną realizację ujętych w nich zadań(...) Radni powinni określić w programie konkretne schronisko dla zwierząt, z podaniem jego nazwy i adresu, a także skonkretyzować pozostałe podmioty wykonujące zadania na podstawie uchwały. Są to więc normy o charakterze iuris cogentis i ich pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie skutkuje bezwzględną nieważnością takiego aktu. Ustalenie w programie konkretnego schroniska, gospodarstwa rolnego, podmiotu zobowiązanego do udzielania pomocy weterynaryjnej bezdomnym zwierzętom, a także odławiającego bezdomne zwierzęta oraz usypiające ślepe mioty, ma również istotne znaczenie informacyjne dla osób, które mogą się znaleźć w takiej sytuacji, która będzie wymagała skorzystania z pomocy wskazanych podmiotów. Powyższe ponadto ma służyć zapewnieniu skutecznej realizacji programu, dla którego ustawa przewiduje krótki bo roczny termin jego obowiązywania. Brak tych obligatoryjnych elementów stanowi o istotnej wadliwości aktu wydanego na podstawie art. 11 ustawy o ochronie zwierząt (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 września 2017 r., sygn. II SA/Go 700/17, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 września 2017 r., sygn. II SA/Go 723/17, wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 września 2017 r., sygn. II SA/Kr 872/17, wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2016 r., sygn. II SA/Kr 398/16, wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r., sygn. II OSK 37/13, wyrok WSA w Rzeszowie, sygn. II SA/Rz 858/15) (...) W konkluzji stwierdzić należy, że organ podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w art. 11a ust. 2 i ust. 5 ww. ustawy. Jest on zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie tego obowiązku musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ta bowiem musi zawierać wszystkie elementy wskazane w ustawie”.

Analizując treść ww. uchwały organ nadzoru doszedł do wniosku, że program nie wypełnia zakresu spraw przekazanych do uregulowania przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, bowiem nie wskazuje gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Program ten w § 7 ust. 1 stanowi, iż "Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom

gospodarskim realizuje Burmistrz za pośrednictwem Kierownika Zakładu Usług Komunalnych w Babimoście poprzez gospodarstwo rolne znajdujące się na terenie Gminy Babimost zapewniające miejsce dla zwierząt gospodarskich". Ewidentnie Gmina nie wskazała konkretnej nazwy gospodarstwa, co zauważył też Powiatowy Lekarz Weterynarii w Nowej Soli zgłaszając swoje uwagi do Programu w piśmie z 19 lutego 2024 r.

Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 11 maja 2023 r., sygn. II SA/Go 149/23, za niewystarczające uznać należy wskazanie w uchwale miejsca położenia gospodarstwa poprzez podanie miejscowości, ponieważ niezbędne jest sprecyzowanie, jakie konkretnie gospodarstwo będzie realizować zadanie na zlecenie gminy. Ustawa w art. 11a ust. 2 pkt 7 wyraźnie nakazuje "wskazanie gospodarstwa rolnego", co oznacza, że realizacja tego przepisu winna nastąpić przez wskazanie konkretnego gospodarstwa rolnego z terenu gminy. Skoro uchwała ta z założenia stanowi "program" czyli plan działania, to nie można twierdzić, że w ramach tego planu działania, czynności w postaci wskazania gospodarstwa rolnego wykonywane będą doraźnie. Doraźne bowiem działania, choć czasem konieczne, nie mają nic wspólnego z działaniami planowanymi (zob. wyrok WSA w Krakowie z 11 października 2017 r. II SA/Kr 986/17).

Dokonując oceny przedmiotowej uchwały, podnieść należy, iż jedynie częściowo wypełnia ona obligatoryjne zadania nałożone na gminę. Rada gminy, podejmując program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jest zobligowana do ujęcia w nim wszystkich zagadnień określonych w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 oraz w ust. 5. Pominięcie któregokolwiek z tych elementów czyni wypełnienie upoważnienia ustawowego niepełnym i oznacza istotne naruszenie prawa, będące podstawą do wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały w całości.

Nie jest to jednak jedyny mankament prawny zakwestionowanej uchwały. W § 1 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że Gmina Babimost zapewnia również miejsce w schronisku zwierzęciu, którym z przyczyn niezależnych jego właściciel nie może się dalej opiekować. Podkreślić należy, że miejsce w schronisku winno być zapewnione zwierzętom bezdomnym, a wspomniany zapis stanowi niedopuszczalną zmianę ustawowej definicji zwierzęcia bezdomnego. Stosownie do art. 4 pkt 16 ustawy zwierzęta bezdomne to 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. Jak wynika z tej definicji, za bezdomne uznaje się także zwierzę mające właściciela (bądź opiekuna), którego nie można jednak zidentyfikować z określonych przyczyn. Zatem zwierzęciem bezdomnym, w rozumieniu ustawy, nie jest zwierzę, które ma właściciela ale ten nie może sprawować nad nim opieki (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, sygn. II SA/Łd 99/14).

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru stwierdził nieważność badanej uchwały w całości.

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