



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.48.2023

Kielce, dnia 21-04-2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIII/1501/2023 Rady Miasta Kielce z dnia 21 marca 2023 r. w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Kielce na rok 2023” w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 marca 2023 r. Rada Miasta w Kielcach podjęła uchwałę nr LXXIII/1501/2023 w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Kielce na rok 2023”. Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 24.03.2023 r. Organ nadzoru przesłał do Rady Miasta Kielce zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego wyznaczając termin na zajęcie stanowiska. W piśmie z dnia 18 kwietnia br. znak: BRM.0004.55.2023 Rada wyjaśniła, że uznaje uchwałę za odpowiadającą prawu.

Podstawę prawną niniejszej uchwały stanowi przepis art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2022 r. poz. 572), stosownie do którego 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. W ustępie 2 ww. przepisu określono, że Program, obejmuje w szczególności: 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 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 toku badania legalności uchwały pod względem zgodności z prawem, organ nadzoru stwierdził, że uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 11 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2022 r. poz. 572). Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą załącznika do uchwały stanowiącego „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Kielce na rok 2023” zwanego dalej Programem

W § 1 Programu uchwalono, że program ma zastosowanie do wszystkich zwierząt domowych, w szczególności psów i kotów. Lokalny prawodawca w § 4 ust. 1 Programu określił, że miasto Kielce zapewnia całodobową opiekę i miejsca bezdomnym psom i kotom, w tym zwierzętom interwencyjnym. Podobnie w § 5 ust. 1 Programu ograniczono odławianie i transport zwierząt bezdomnych do psów i kotów.

Zdaniem organu nadzoru ograniczenie wypełnienia obowiązków ustawowych w stosunku do zwierząt bezdomnych tylko do wybranych rodzajów zwierząt tj. jak koty i psy nie wypełnia normy kompetencyjnej określonej w art. 11a ust.1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt, która nakazuje objęcie opieką wszystkich zwierząt bezdomnych w rozumieniu ustawy. Ponadto, naruszono art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt, albowiem zapewniono tylko i wyłącznie bezdomnym psom i kotom całodobową opiekę w Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt przy ul. Ściegiennego 203, w sytuacji gdy ww. przepis zobowiązuje do zapewnienia wszystkim bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt.

W analizowanej uchwale pomiędzy zapisami w § 5 ust. 1 i ust. 5 Programu zaistniała sprzeczność wpływająca na czytelność Programu. Rada Miasta Kielce uregulowała w ust. 1, że odławianie i transport bezdomnych psów i kotów na terenie miasta Kielce, w tym interwencyjnych nastąpi w związku z zgłoszeniami mieszkańców, jednostek lub instytucji, a także organizacji pozarządowych lub podczas działań własnych realizuje Stowarzyszenie „Arka Nadziei”. Zaś ust. 5 określiła, że odwołaniu podlegają zwierzęta domowe i gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie istnieje możliwość ustalenia właściciela lub innej osoby, pod której opieką zwierzę się znajdowało. Z zapisów niniejszych nie wynika jakie zwierzęta objęte są odławianiem i transportem. Zauważyć należy, że przy założeniu, że odwołaniu podlegają również inne zwierzęta niż bezdomne psy i koty to organ stanowiący nie przewidział jaki podmiot

zajmuje się ich odwołaniem, przez co naruszył art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt i nie wypełnił delegacji ustawowej polegającej na obowiązku wskazania podmiotu realizującego zadanie odławiania zwierząt bezdomnych. Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądowo-administracyjne np.: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 8 listopada 2017 r. II SA/Ke 504/17 „Niewypełnienie obowiązku polegającego na wskazaniu konkretnych podmiotów obowiązanych do wykonywania określonych zadań w programie opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1840) musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, a to art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1840), a w konsekwencji prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały w całości także z tej przyczyny” (podobnie: Sąd w wyroku z dnia 29.11.2022 r., sygn. akt. II SA/Ke 545/22).

Zapis § 5 ust. 13 pkt 8 Programu, w zakresie w jakim przewiduje po przeprowadzonym zabiegu kastracji kotów wolno żyjących oznakowanie poprzez nacięcie wierzchołka ucha zwierzęcia nie znajduje upoważnienia do uregulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Z normy kompetencyjnej nie wynika możliwość znakowania kastrowanych zwierząt, lokalny ustawodawca zobowiązany był jedynie do uchwalenia obligatoryjnej kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie zwierząt). Ponadto zauważyć należy, że art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt wskazuje, że przez znęcanie się nad zwierzętami należy rozumieć zadawanie albo świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpień, a w szczególności: umyślne zranienie lub okaleczenie zwierzęcia, niestanowiące dozwolonego prawem zabiegu lub procedury w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych, w tym znakowanie zwierząt stałocieplnych przez wypalanie lub wymrażanie, a także wszelkie zabiegi mające na celu zmianę wyglądu zwierzęcia i wykonywane w celu innym niż ratowanie jego zdrowia lub życia, a w szczególności przycinanie psom uszu i ogonów (kopiowanie). Zaproponowany sposób znakowania zwierząt kastrowanych wykracza poza normę kompetencyjną art. 11a ustawy o ochronie zwierząt albowiem nie stanowi o opiece nad zwierzętami. Ponadto, narusza ustawę o ochronie zwierząt w zakresie nieprzestrzegania wskazanych w niej zakazów dotyczących postępowania ze zwierzętami, w szczególności jej art. 6 ust. 1a, który zabrania znęcania się nad zwierzętami.

Lokalny Prawodawca w § 9 ust. 2 Programu przekroczył normę kompetencyjną określoną w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt i ustanowił załącznikiem do Programu opracowany przez Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami Program Kielecki Kot Miejski. Art. 11a ust. 2 – 5 ustawy o ochronie zwierząt wskazuje jakie obligatoryjne i fakultatywne elementy powinien zawierać

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Wyżej wymienione upoważnienie ustawowego nie przewiduje umieszczenia w treści Programu materiałów o walorze edukacyjnym. Rozróżnić bowiem należy faktyczną realizację celu edukacyjnego w formie broszury informacyjnej od aktu prawa miejscowego jakim jest program opieki nad zwierzętami bezdomnymi, którego celem, jako dokumentu planistycznego, jest generalne określenie kierunków działania.

W treści Programu, określając zwierzęta objęte swoim zakresem, organ stanowiący posługuje się pojęciami innymi niż definicja zwierzęcia bezdomnego określona w art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt. Rada Miasta Kielce używa w § 1 Programu sformułowania **wszystkich zwierząt domowych, w szczególności psów i kotów**, w § 4 ust. 1 Programu zwrotu **bezdomnych psów i kotów w tym zwierząt interwencyjnych**, zaś § 5 ust. 9 Programu sformułowania **zwierzęta domowe (psy i koty)**. Do programu wprowadzono ponadto pojęcie „**zwierząt interwencyjnych**”, które określając zwierzęta przyjmowane do schroniska wymieniono wyłącznie psy i koty. Zaproponowane przez Radę zapisy powodują brak precyzyjności aktu prawa miejscowego, np. w § 4 ust. 1 Miasto Kielce zapewnia całodobową opiekę i miejsca bezdomnym psom i kotom, w tym zwierzętom interwencyjnym a więc zgodnie z definicją zawartą w wprowadzeniu do Programu – kotom i psom. W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego organ stanowiący podnosi, że rozszerzył opiekę także na zwierzęta interwencyjne. Jednakże umknęło Radzie Miasta Kielce, że koty i psy z pojęcia zwierząt interwencyjnych mieszczą się w pojęciu zwierząt bezdomnych zawartym w art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt.

Brak czytelności występuje również w § 1 Programu. Organ stanowiący uchwalił, że „Program ma zastosowanie do wszystkich zwierząt domowych, w szczególności psów i kotów, w tym kotów wolno żyjących oraz zwierząt gospodarskich przebywających na terenie Miasta Kielce. Większość działań określonych w programie dotyczy psów i kotów, ponieważ skala bezdomności tych zwierząt jest w mieście Kielce największa”. Takie ujęcie zastosowania programu powoduje, że do zwierząt domowych zaliczone zostały koty wolno żyjące, które są zwierzętami dzikimi. Posługiwanie się w dalszej części Programu sformułowaniem zwierząt domowych wprowadza wątpliwość czy Rada Miasta Kielce miała na myśli zwierzęta domowe w znaczeniu określonym w definicji ustawowej zawartej w art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt czy w znaczeniu wynikającym z § 1 Programu.

W § 7 ust. 1 Programu postanowiono, że Miasto Kielce zapewnia opiekę nad bezdomnymi zwierzętami w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt i ograniczenia ich populacji m. in. poprzez: kastrację zwierząt przebywających w schronisku (pkt 1) i kastrację wraz z wszczepieniem mikroprocesorów chip psów i kotów (bezdomnych i właścicielskich) realizowaną przez Wydział

Gospodarki Komunalnej i Środowiska Urzędu Miasta Kielce (pkt 2). Przywołane zapisy pozostają ze sobą w sprzeczności bowiem zwierzęta przebywające w schronisku to stosownie do § 4 Programu bezdomne psy i koty, zaś stosownie do § 7 ust. 1 pkt 2 Wydział Gospodarki Komunalnej i Środowiska Urzędu Miasta Kielce realizuje kastrację „psów i kotów (bezdomnych i właścicielskich)”. Wzajemna relacja pkt 1 i pkt 2 zawartych w § 7 ust. 1 Programu pozostaje zatem niejasna. Niejasność tę pogłębia dodatkowo § 7 ust. 2 Programu, który określając podmiot realizujący wszystkie zadania opisane w ust. 1 wskazuje na podmiot prowadzący schronisko.

Zauważone przez organ nadzoru niespójności pomiędzy używanymi w treści Programu sformułowaniami powodują brak czytelności i spójności przyjętego przez Radę Miasta Kielce Programu oraz wątpliwości w zakresie przedmiotu zawartych w nim regulacji. Przedmiotowa uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna zostać sformułowana w sposób zrozumiały dla adresata. Każdy przepis powinien zostać skonstruowany zarówno w sposób logiczny jak i poprawny językowo. Rada Miasta naruszyła § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

Opisane powyżej przez organ nadzoru uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Rada Miasta Kielce w sposób wadliwy tj. z przekroczeniem i nie wypełnieniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 1–5 ustawy o ochronie zwierząt podjęła uchwałę nr LXXIII/1501/2023 Rady Miasta Kielce z dnia 21 marca 2023 r. w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Kielce na rok 2023”

W związku z niniejszym stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis

Zbigniew Koniusz

Wojewoda Świętokrzyski