

Łódź, 18 marca 2022 r.

PNIK-I.4131.357.2022

Rada Miejska w Rzgowie

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr XLV/454/2022 Rady Miejskiej w Rzgowie z dnia 2 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rzgów w 2022 roku, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 8 marca 2022 r.

Uzasadnienie

W toku kontroli uchwały Nr XLV/454/2022 Rady Miejskiej w Rzgowie z dnia 2 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rzgów w 2022 roku, organ nadzoru powziął wątpliwości, co do jej zgodności z prawem.

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą następujących zapisów programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rzgów w 2022 roku (zwanego dalej programem), stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały:

1) w § 3 ust. 2 programu Rada postanowiła, że w opiece nad zwierzętami bezdomnymi gmina Rzgów współpracuje z kołami łowieckimi działającymi na obszarze gminy Rzgów. Zapis taki nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), zwanej dalej ustawą, ponieważ nie zawiera szczegółowych informacji (tj. nazwy i adresu) dotyczących kół

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

łowieckich współpracujących z Gminą. W ocenie organu nadzoru, krótki (roczny) okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność konkretnego wskazania podmiotów, przy pomocy których gmina w ciągu najbliższego roku będzie realizować zadania nałożone na nią w ustawie;

2) § 5 pkt 1, 2 i 3 programu nie wypełniają delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, bowiem zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi uregulowane jest w sposób zbyt ogólny. Zapisy te nie wskazują konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc przebywania kotów wolno żyjących oraz ustalenia zasad, terminów i miejsc ich dokarmiania. Nie informują również, który lekarz weterynarii (nazwa i adres gabinetu weterynaryjny) wykonywać będzie zabiegi sterylizacji i kastracji kotów wolno żyjących. Nie stanowi bowiem wypełnienia delegacji ustawowej podanie informacji o umowie zawartej z lekarzem weterynarii. Na konieczność szczegółowego uregulowania kwestii dotyczących opieki nad kotami wolno żyjącymi zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18;

3) nie wypełnia delegacji określonej w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, regulacja § 9 programu w zakresie zapisu dotyczącego lekarza weterynarii, z którym Gmina zawarła umowę w dniu 30.12.2021 r. Jak wskazano powyżej, o wypełnieniu delegacji ustawowej świadczy konkretne wskazanie nazwy i adresu gabinetu weterynaryjnego lub nazwiska lekarza weterynarii, który będzie wykonywał zabiegi opisane w programie, a nie podanie informacji o umowie zawartej z lekarzem. Ponadto wskazać należy, że zapis § 9 programu w zakresie wyrazów „w uzasadnionych przypadkach” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy i jednocześnie narusza Zasady techniki prawodawczej. Zgodnie z treścią § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego;

4) § 15 pkt 4 programu stanowi o propagowaniu adopcji bezdomnych zwierząt domowych. Zgodnie z definicją ustawową: zwierzętami bezdomnymi są 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. Zatem poprzez określenie „bezdomne zwierzęta domowe” Rada wprowadziła do uchwały nowe pojęcie, które nie jest znane ustawie;

5) regulacja § 17 programu nie stanowi właściwego wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ w punkcie 1 tego paragrafu wskazano jedną, łączną kwotę na realizację takich zadań jak: odławianie bezdomnych zwierząt, zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w schronisku, obowiązkowa sterylizacja i kastracja zwierząt oraz usypianie ślepych miotów. Sytuacja taka ma miejsce również w § 17 pkt 4 programu, w którym ustalono jedną kwotę na realizację różnych zadań. Analiza zapisów § 17 programu prowadzi ponadto do wniosku, że Rada pominęła określenie wysokości środków pieniężnych na wykonywanie zadania obowiązkowego jakim jest poszukiwanie właścicieli dla zwierząt bezdomnych oraz zadania fakultatywnego – edukacja mieszkańców, o której Rada postanowiła w § 15 programu. W wyroku z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20 Naczelny Sąd Administracyjny orzekł: „Nie ulega wątpliwości, że wskazany przepis (art. 11a ust. 5 ustawy) bezwzględnie wymaga, by rada gminy w sposób szczegółowy i wyczerpujący określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków poprzez egzemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań”. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że § 17 pkt 1 i 4 programu pozostają w istotnej sprzeczności z treścią i celem przepisu art. 11a ust. 5 ustawy. Rada nie określiła bowiem, jaka konkretnie kwota przeznaczona będzie na każde z poszczególnych zadań i czy w konsekwencji rzeczywiście każde z tych zadań będzie finansowane, a nie pozostanie jedynie zadaniem fikcyjnym;

6) § 17 pkt 2 programu w zakresie wyrazów „w sytuacji ekstremalnych warunków bytowania” przekracza granice upoważnienia ustawowego z art. 11a ust. 2 pkt 2 w związku z art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ ustawodawca obliguje radę gminy do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, bez wprowadzenia ograniczenia dokarmiania tych zwierząt jedynie w sytuacji ekstremalnych warunków bytowania. Dodatkowo zapis „ekstremalne warunki bytowania” stanowi pojęcie nieostre, którego użycie w akcie prawa miejscowego narusza Zasady techniki prawodawczej;

7) w § 17 pkt 3 programu Rada wskazała kwotę na opiekę dla bezdomnych zwierząt gospodarskich, czym naruszyła przepis art. 11a ust. 2 pkt 7 w związku z art. 11a ust. 5 ustawy,

bowiem ustawa nakłada obowiązek określenia kwoty dla gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich (nie tylko bezdomnych). Ponadto zapis § 17 pkt 3 programu stanowi też o umieszczeniu zwierząt w gospodarstwie rolnym „na określony czas”, co przekracza granicę upoważnienia wskazaną w ww. przepisach, ponieważ ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy nie upoważnił Rady do regulowania kwestii czasu umieszczenia zwierząt w gospodarstwie rolnym;

8) w § 17 pkt 4 programu, postanowiono o finansowaniu usypiania ślepych miotów zwierząt posiadających właściciela lub opiekuna, co jest niezgodne z treścią art. 11a ust. 2 pkt 6 w związku z art. 11a ust. 5 ustawy. Zestawienie tych dwóch przepisów prowadzi do wniosku, że finansowanie przez gminę dotyczyć może wyłącznie usypiania ślepych miotów zwierząt bezdomnych. Stanowisko takie zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 3967/19;

9) treść § 17 pkt 5 programu nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2, 3, 3a i 5 ustawy. Żaden ze wskazanych przepisów nie umożliwia regulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi kwestii dotyczącej padłych zwierząt, a tym samym wskazania kwoty na realizację takiego zadania.

Dodatkowo warto zwrócić uwagę na § 13 i 14 programu, w których Rada postanowiła o upowszechnianiu wśród mieszkańców Gminy znakowania oraz sterylizacji i kastracji zwierząt posiadających właściciela lub opiekuna. W ocenie organu nadzoru zapisy te warto byłoby uzupełnić o informację, w jakim zakresie Gmina finansuje powyższe zadania, tj. czy Gmina ponosi 100%, czy np. 50% kosztów ww. zabiegów. Dla mieszkańców gminy, będących właścicielami lub opiekunami zwierząt domowych, wprowadzenie do programu takich zapisów byłoby cenną informacją, stanowiącą być może zachętę do podjęcia działań w zakresie znakowania lub sterylizacji albo kastracji swoich zwierząt.

Wobec powyższego, w terminie do dnia 25 marca 2022 r., proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Justyna Szymańska-Chłędzińska
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Do wiadomości:

Burmistrz Rzgowa