

Łódź, 30 marca 2022 r.

PNIK-I.4131.387.2022

Rada Miejska w Lutomiersku

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 XLIV/351/22 Rady Miejskiej w Lutomiersku z dnia 7 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lutomiersk w 2022 roku, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 14 marca 2022 r.

Uzasadnienie

W toku kontroli uchwały Nr XLIV/351/22 Rady Miejskiej w Lutomiersku z dnia 7 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lutomiersk w 2022 roku, organ nadzoru powziął wątpliwości, co do jej zgodności z prawem.

Zastrzeżenie organu nadzoru dotyczy braku zamieszczenia w uchwale lub jej uzasadnieniu informacji o przekazaniu projektu uchwały do zaopiniowania: właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii; organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy oraz dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy. Należy zauważyć, że obowiązek powyższy wynika z treści art. 11a ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), zwanej dalej ustawą. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 20 października 2021 r., sygn.

akt II SA/Łd 541/21 – zaniechanie konsultacji projektu uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt z podmiotami, o których mowa w art. 11a ust. 7 ustawy, stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Dodatkowo, w ocenie organu nadzoru utrata mocy obowiązującej uchwały Nr XXXV/268/21 z dnia 16 marca 2021 r., następuje z mocy prawa, po upływie roku, na który została podjęta. Rada nie była zatem władna regulować kwestii utraty mocy obowiązującej powyższej uchwały, ponieważ zagadnienie to reguluje wprost art. 11a ust. 1 ustawy. Regulacja § 3 omawianej uchwały jest zatem normatywnie zbędna.

Ponadto zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą następujących zapisów Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lutomiersk w 2022 roku (zwanego dalej programem), stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały:

1) zapisy § 3 pkt 4 i 5 programu nie wypełniają delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 ustawy, ponieważ nie wskazują, o jakie konkretnie organizacje społeczne i inne jednostki zajmujące się statutowo bezdomnością zwierząt, chodzi. Krótki (roczny) okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność jednoznacznego określenia wszystkich podmiotów, przy pomocy których gmina będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią zadania. Obowiązkiem Rady jest zatem wskazanie w programie konkretnej organizacji społecznej lub innej jednostki działającej w celu zapobieganiu bezdomności zwierząt, poprzez podanie jej nazwy i adresu. Zastrzeżenie to dotyczy również: § 4 ust. 3, § 5 ust. 2, § 8 ust. 1, § 9 ust. 1 pkt 1 i 2, § 10 ust. 2, § 13 ust. 2 pkt 3;

2) w § 4 ust. 2 programu Rada postanowiła, że w uzasadnionych przypadkach i sytuacjach losowych istnieje możliwość wskazania innego schroniska dla zwierząt, innej jednostki zajmującej się statutowo bezdomnością zwierząt w drodze współdziałania w formach przyjętych przez prawo. Zapis taki przekracza granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy, gdyż nie informuje, o jakie sytuacje losowe chodzi i jakie inne schronisko może zostać wówczas wskazane. Jednocześnie zapis ten w zakresie wyrazów „w uzasadnionych przypadkach” 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

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;

3) § 4 ust. 3 pkt 6 programu w zakresie wyrazów „w przypadkach określonych odrębnymi przepisami” przekracza zakres kompetencji określony w art. 11a ust. 2 ustawy i jednocześnie narusza obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, wobec których jest hierarchicznie niższy, tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu;

4) regulacje § 5 ust. 1 pkt 1-3 programu nie wypełniają delegacji określonej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ 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, w których przebywają koty wolno żyjące, obserwacji i liczenia populacji, nie zawiera listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt, nie reguluje kwestii dotyczącej rozdysponowania zakupionej karmy oraz zasad, terminów i miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących. Na konieczność szczegółowego uregulowania powyższych kwestii zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18;

5) nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego zapis § 7 ust. 4 programu w zakresie wyrazów „a w uzasadnionych przypadkach innemu podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą w tym zakresie”. Zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 ustawy, zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. W art. 11a ust. 4 ustawy postanowiono, że realizację zadań wskazanych w ust. 2 pkt 3-6, zatem m.in. odławianie bezdomnych zwierząt – gmina może powierzyć podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że realizacja zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona tylko i wyłącznie podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. W pozostałym zakresie, tj. jeśli chodzi o zadania wskazane w pkt 1, 2 oraz 7 i 8, gmina może powierzyć ich realizację także innym podmiotom – niż te, które prowadzą schronisko dla zwierząt. Brzmienie przepisu art. 11a ust. 4 ustawy wyklucza zatem możliwość powierzenia przez gminę realizacji zadania odławiania bezdomnych zwierząt innemu podmiotowi niż schronisko. W związku z tym zapis § 7 ust. 4 programu przekracza granice

upoważnienia ustawowego z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy, co potwierdza np. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 października 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 857/18;

6) § 7 ust. 6 programu nie wypełnia delegacji zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy, ponieważ nie określa, do jakiego miejsca czasowego przetrzymania i na jaki konkretnie czas przewidziane zostaną odłowione zwierzęta bezdomne. Żaden przepis ustawy nie zezwala na przetrzymywanie wyłapanych zwierząt bezdomnych bezterminowo w miejscu tymczasowego przetrzymywania (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 września 2017 r., sygn. akt II SA/Go 721/17);

7) zapis § 7 ust. 7 programu nie wypełnia delegacji określonej w art. 11a ust. 2 ustawy, ponieważ nie wskazuje, do jakich jednostek rehabilitacyjno-adopcyjnych oraz gabinetów weterynaryjnych mogą zostać przewidziane odłowione zwierzęta bezdomne, celem przejścia kwarantanny lub leczenia. Jak wskazano wyżej, charakter i czas obowiązywania programu wymagają precyzyjnego określenia wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji jego zadań;

8) § 8 ust. 4 programu nie wypełnia delegacji zawartej w art. 11a ust. 3a ustawy. Zgodnie z tym przepisem Rada może objąć programem plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają. Zapis § 8 ust. 4 programu, dotyczący pomocy gminy dla mieszkańców gminy, będących właścicielami suczek – w zakresie ich sterylizacji, jest zapisem z zakresu planu, o którym stanowi art. 11a ust. 3a ustawy. Wobec powyższego regulacja ta nie powinna być częścią rozdziału 6 programu, który dotyczy obowiązkowej sterylizacji lub kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt. Ponadto zapis § 8 ust. 4 programu nie precyzuje, na czym polegać będzie pomoc gminy w związku z zabiegami sterylizacji suk właścicielskich i nie informuje, w jakim innym miejscu mogą być wykonywane te zabiegi. Brak wskazania np. nazwy i adresu gabinetu weterynaryjnego, z usług którego korzystać mogą właściciele zwierząt stanowi o niewypełnieniu delegacji ustawowej;

9) w § 9 ust. 2 programu Rada postanowiła, że gmina może przekazać do adopcji zwierzęta bezdomne osobom, które wyrażą zgodę na adopcję i które nie były karane za naruszenia przepisów ustawy o ochronie zwierząt. Wskazany zapis w zakresie wyrazów „i które nie były karane za naruszenia przepisów ustawy o ochronie zwierząt”, przekracza granice upoważnienia ustawowego z art. 11a ust. 2 ustawy. Kwestie karalności za naruszenia jakichkolwiek przepisów nie stanowią przedmiotu regulacji w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi;

10) przekracza granice upoważnienia wskazanego w art. 11a ust. 2 ustawy zapis § 10 ust. 1 programu w zakresie wyrazów „zgodnie z ustawą o ochronie zwierząt”. Zapis ten jednocześnie narusza obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, wobec których jest hierarchicznie niższy – tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu;

11) § 12 programu stanowi, że w uzasadnionych przypadkach i sytuacjach losowych istnieje możliwość wskazania dodatkowego lub innego gospodarstwa rolnego. Taka regulacja nie wypełnia delegacji zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, z przyczyn, które opisane zostały w punkcie 2 niniejszego zawiadomienia;

12) § 13 ust. 2 pkt 2 programu nie wypełnia delegacji zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, ponieważ nie informuje, które kliniki weterynaryjne świadczyć będą pomoc w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt;

13) § 14 ust. 3 programu nie wypełnia delegacji wskazanej w art. 11a ust. 3 ustawy, zgodnie z którym Rada może objąć programem plan znakowania zwierząt w gminie. W § 14 ust. 3 programu Rada postanowiła, że znakowanie psów właścicielskich na koszt gminy, jako proces kilkuletni, będzie przeprowadzane według odrębnych ustaleń. Zapis ten dotyczy planu znakowania zwierząt właścicielskich, jednakże nie zawiera żadnych informacji, na czym będzie ten plan polegał. W związku z wyraźnym upoważnieniem dla Rady, wpływającym z treści art. 11a ust. 3 ustawy – program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jest najlepszym miejscem do uregulowania kwestii wprowadzenia w gminie planu znakowania zwierząt;

14) w § 15 programu Rada wskazała sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Art. 11a ust. 5 ustawy stanowi, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Oznacza to, że w programie rada gminy ma obowiązek określić kwoty przeznaczane na wszystkie zadania opisane w programie. Regulacja § 15 programu nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ nie wskazuje wielkości środków finansowych na takie obligatoryjne zadania jak: odławianie bezdomnych zwierząt, obligatoryjna sterylizacja lub kastracja zwierząt w schronisku dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz usypianie ślepych miotów. W § 15 pkt 4 programu Rada wskazała natomiast jedną, łączną kwotę 1.000,00 zł na inne wydatki (zakup karmy, sprawowanie opieki nad bezdomnymi kotami, itp.). 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”. Należy podkreślić, że brak określenia kwoty na realizację jednego z obligatoryjnych zadań programu, stanowi istotne naruszenie prawa;

15) zapisy § 16 programu są zbędne i nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 11a ust. 2 ustawy.

Wobec powyższego, w terminie do dnia 5 kwietnia 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-Chłodzińska
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Do wiadomości:

Burmistrz Miasta i Gminy
Lutomiersk