

Łódź, 11 kwietnia 2023 r.

PNIK-I.4131.339.2023

**Rada Gminy Zadzim**

**Zawiadomienie o wszczęciu postępowania**

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.)

**zawiadamiam,**

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr LVII/327/2023 Rady Gminy Zadzim z dnia 24 marca 2023 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Zadzim na rok 2023, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 30 marca 2023 r.

**Uzasadnienie**

W toku kontroli uchwały Nr LVII/327/2023 Rady Gminy Zadzim z dnia 24 marca 2023 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Zadzim na rok 2023, organ nadzoru powziął wątpliwości, co do jej zgodności z prawem.

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą następujących postanowień Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Zadzim na rok 2023 (zwanego dalej Programem), stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały:

1) § 5 ust. 1 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), zwanej dalej ustawą. W paragrafie tym, ani w żadnym innym przepisie Programu Rada nie wskazała, z którym konkretnie schroniskiem zawarła umowę w zakresie opieki nad zwierzętami

bezdolnymi pochodzącymi z terenu gminy Zadzim. Krótki (roczny) okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność konkretnego wskazania wszystkich podmiotów, przy pomocy których gmina będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią ustawą zadania oraz sposób realizacji tych zadań. Program ten ma bowiem istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się z niego dowiedzieć: kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, kto jest podmiotem zobowiązany do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, czy też które organizacje pozarządowe lub społeczne współpracują przy realizacji zadań programu. Celem programu jest więc określenie w sposób jednoznaczny sposobów działania gminy w celu należytego wypełnienia obowiązków wskazanych w ustawie;

2) § 5 ust. 2 pkt 4 Programu w zakresie wyrazów „zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami” oraz § 5 ust. 2 pkt 7 Programu w zakresie wyrazów „w przypadkach określonych odrębnymi przepisami” wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy i naruszają hierarchiczny system źródeł prawa. Przepisy wynikające z aktu prawa miejscowego nie mogą zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, wobec których są hierarchicznie niższe – tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu;

3) treść § 6 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ kwestia opieki nad kotami wolno żyjącymi została uregulowana w sposób zbyt ogólny. Omawiany § 6 Programu nie reguluje np. kwestii dotyczącej zasad zakupu i wydawania karmy społecznym opiekunom oraz zasad, terminów i miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących, nie zawiera też informacji o obserwowaniu i liczeniu populacji tych zwierząt. Na konieczność szczegółowego uregulowania powyższych kwestii zwrócił uwagę NSA w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18 oraz WSA w Łodzi w wyrokach z dnia 27 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1030/22 i z dnia 23 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1081/22;

4) § 6 ust. 5 Programu, dotyczący sytuacji wykreślenia opiekuna społecznego z Rejestru Opiekunów Społecznych Gminy Zadzim – w ocenie organu nadzoru nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy;

5) § 6 ust. 9 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Paragraf ten nie precyzuje, z którym konkretnie lekarzem weterynarii Gmina współpracuje w zakresie leczenia kotów wolno żyjących (nie wskazuje nazwiska i adresu

lekarza weterynarii lub nazwy i adresu gabinetu weterynaryjnego). Jak wyjaśniono wyżej, krótki okres obowiązywania Programu zobowiązuje Radę do precyzyjnego określenia wszystkich podmiotów współpracujących przy realizacji poszczególnych celów programu;

6) w § 7 ust. 3 Programu Rada postanowiła, że do odławiania bezdomnych zwierząt uprawniony jest podmiot spełniający warunki określone w przepisach odrębnych, na podstawie stosownej umowy zawartej z Gminą. Regulacja ta nie wskazuje, z którym konkretnie podmiotem zawarta została umowa w zakresie odławiania bezdomnych zwierząt, co oznacza nie wypełnienie delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy. Dodatkowo § 7 ust. 3 Programu w zakresie wyrazów „określone w przepisach odrębnych” narusza hierarchiczny system źródeł prawa;

7) przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy – treść § 7 ust. 5 Programu. Stosownie do treści art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy, odławianiu podlegają zwierzęta bezdomne, czyli 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 (art. 4 pkt 16 ustawy). Wskazując w § 7 ust. 5 Programu, jakie zwierzęta objęte są wyłapywaniem (odławianiem) Rada przekroczyła zakres przekazanej jej kompetencji i dokonała nieuprawnionej modyfikacji ww. przepisów ustawy;

8) § 8 ust. 1 Programu nie wypełnia delegacji zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, ponieważ nie wskazuje, w którym schronisku przeprowadzane będą zabiegi obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt. O prawidłowym wypełnieniu delegacji mówić można wówczas, gdy program zawiera dokładne i precyzyjne informacje na temat wszystkich podmiotów wykonujących poszczególne zadania programu;

9) § 8 ust. 2 Programu w zakresie wyrazów „w odpowiednich warunkach” wykracza poza granice ustawowego upoważnienia z art. 11a ust. 1 i 2 ustawy. Ponadto wprowadzenie do uchwały nieostrego pojęcia „w odpowiednich warunkach” powoduje, że uchwała narusza Zasadę 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;

10) § 9 pkt 1 Programu nie stanowi prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, ponieważ nie wskazuje jednoznacznie, które schronisko będzie realizować zadanie, jakim jest poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt;

11) w § 10 ust. 2 Programu Rada nie zawarła informacji, który konkretnie lekarz weterynarii będzie dokonywał usypiania ślepych miotów. Brak ten będący nie wypełnieniem delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości;

12) Rada w § 12 Programu nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, ponieważ nie wskazała adresu dodatkowego gospodarstwa rolnego, które będzie zapewniało miejsce dla zwierząt gospodarskich. W sytuacji, gdy zamiarem Gminy jest umieszczanie zwierząt gospodarskich w innym, niż wskazane w § 11 ust. 1 Programu, gospodarstwie rolnym, Rada zobowiązana jest do podania w Programie adresu tego dodatkowego gospodarstwa. Co więcej, użycie przez Radę w omawianym § 12 Programu nieostrych pojęć jak: „w uzasadnionych przypadkach”, czy „sytuacjach losowych” przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy i narusza Zasady techniki prawodawczej. Program, jako akt prawa miejscowego musi zawierać przepisy jasne, czytelne i precyzyjne;

13) w § 13 ust. 1 Programu postanowiono, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizować będzie Lecznica. Przepis ten, ani np. § 2 Programu, nie precyzują jednakże, z którą lecznicą Gmina zawarła umowę na realizację tego zadania. Wobec powyższego § 13 ust. 1 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy;

14) § 13 ust. 2 pkt 2 Programu w zakresie wyrazów „psów i kotów” przekracza granice upoważnienia ustawowego z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Przepis ten stanowi o konieczności uregulowania w Programie kwestii usypiania ślepych miotów – bez jakichkolwiek ograniczeń, czy warunków.

Poza opisanymi wyżej uwagami, zastrzeżenie organu nadzoru dotyczy również 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. 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.

Wobec powyższego, w terminie do dnia 17 kwietnia 2023 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**

*Piotr Cępa*

**Radca prawny - Koordynator  
Oddziału nadzoru prawnego  
i Wojewódzkiego Dziennika Urzędowego  
w Wydziale Prawnym, Nadzoru  
i Kontroli**

Do wiadomości:

Wójt Gminy Zadzim