

Łódź, 21 kwietnia 2022 r.

PNIK-I.4131.515.2022

Rada Miejska w Łowiczu

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 L/390/2022 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasto Łowicz w 2022 roku, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 1 kwietnia 2022 r.

Uzasadnienie

W toku kontroli uchwały Nr L/390/2022 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasto Łowicz 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 Miasto Łowicz w 2022 roku (zwanego dalej programem):

- 1) w § 2 pkt 6 programu postanowiono, że „poszukiwanie właścicieli dla zwierząt przebywających w Schronisku przy współpracy z wolontariuszami oraz organizacjami

społecznymi, których statutowym celem jest przeciwdziałanie bezdomności zwierząt, poprzez zamieszczanie ogłoszeń adopcyjnych bezdomnych zwierząt w prasie lokalnej, na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Łowiczu – www.lowicz.eu, profilu Schroniska w serwisie społecznościowym www.facebook.com, a także forach i portalach internetowych związanych z problematyką bezdomności wśród zwierząt” – nie precyzując, o jakie organizacje chodzi. Brak wskazania konkretnych organizacji społecznych czy pozarządowych wykonujących powierzone jej zadania stanowi niewłaściwe wypełnienie 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) dalej jako „ustawa”. Charakter i czas obowiązywania programu wymagają precyzyjnego określenia wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji jego zadań. Zastrzeżenia powyższe dotyczą zapisów § 2 pkt 12, § 3 pkt 1, 2,3 i 5 programu.

- 2) w § 2 pkt 8 programu Rada postanowiła, że „zmniejszenie populacji psów bezdomnych poprzez obowiązkową sterylizację i kastrację psów przebywających w Schronisku, za wyjątkiem przypadków stwierdzenia przez lekarza weterynarii przeciwwskazań zdrowotnych: zabiegów sterylizacji i kastracji dokonuje uprawniony lekarz weterynarii, z którym Zakład Utrzymania Miasta Sp. z o.o. w Łowiczu posiada zawartą umowę”. Zapis taki przekracza granice upoważnienia określone w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, ponieważ ustawodawca nie wprowadza ograniczenia tego zadania wyłącznie do bezdomnych psów. 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.
- 3) w § 2 pkt 9 oraz w § 3 pkt 7 programu postanowiono odpowiednio o usypianiu ślepych miotów zwierząt bezdomnych oraz usypianiu ślepych miotów kotów wolno żyjących „w uzasadnionych przypadkach” przez uprawnionego lekarza weterynarii, z którym Zakład Utrzymania Miasta Sp. z o.o. w Łowiczu posiada zawartą umowę”- nie stanowi o prawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Organ nadzoru wskazuje, że 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. Zastrzeżenie powyższe dotyczy także zapisu § 3 pkt 1 i 6 programu. Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że zapisy § 2 pkt 9 oraz § 3 pkt 7 w zakresie wyrazów „w uzasadnionych przypadkach”

przekraczają granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy i jednocześnie naruszają 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) alej jako „Zasady techniki prawodawczej”, 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) zapis § 2 pkt 11 programu w zakresie podejmowania interwencji przez pracowników Urzędu Miejskiego w Łowiczu oraz Zakładu Utrzymania Miasta Sp. z o.o. w Łowiczu w sprawach dotyczących traktowania zwierząt niezgodnie z przepisami ustawy o ochronie zwierząt – przekracza delegację ustawową zawartą w art. 11a ust. 2 ustawy.
- 5) w § 5 programu określono sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Rada postanowiła, że „na realizację zadań określonych w § 2 przeznaczona jest kwota 270 000,00 zł, natomiast na realizację zadań określonych w § 3 przeznaczona jest kwota 34 000,00 zł, w tym na zakup karmy dla wolno żyjących kotów przeznaczona jest kwota 4 000,00 zł, zgodnie z budżetem Gminy Miasto Łowicz w danym roku budżetowym”. 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 § 5 programu nie stanowi właściwego wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ w § 5 Rada pominęła określenie wysokości środków finansowych w sposób szczegółowy i wyczerpujący ze wskazaniem na każde zadanie objęte programem. Ujęcie jedynie dwóch, łącznych kwot na realizację różnych zadań nie stanowi o prawidłowym wypełnieniu upoważnienia ustawowego z art. 11a ust. 5 ustawy. Jedynie sprecyzowano kwotę (tj. 4 000,00 zł) przeznaczoną na zakup karmy dla wolno żyjących kotów. Zatem, analiza zapisów § 5 programu prowadzi do wniosku, że Rada pominęła określenie

wysokości środków pieniężnych na wykonywanie poszczególnych zadań objętych programem. 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 egemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań”. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że § 5 programu pozostaje 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 zadań objętych programem i czy w konsekwencji rzeczywiście każde z tych zadań będzie finansowane, a nie pozostanie jedynie zadaniem fikcyjnym.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej, do którego doszło podczas uchwalania przedmiotowej uchwały. Zgodnie ze stosowanym odpowiednio do aktów prawa miejscowego § 124 „Zasad techniki prawodawczej” podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzieli się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret.

Wobec powyższego, w terminie do dnia 26 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 Szumańska-Chłodzińska
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Do wiadomości:
Burmistrz Miasta Łowicza