

Łódź, 14 kwietnia 2022 r.

PNIK-I.4131.483.2022

Rada Miejska w Pajęcznie

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 298/XXXII/22 Rady Miejskiej w Pajęcznie z dnia 22 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pajęczno w 2022 roku”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 1 kwietnia 2022 r.

Uzasadnienie

W toku kontroli uchwały Nr 298/XXXII/22 Rady Miejskiej w Pajęcznie z dnia 22 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pajęczno w 2022 roku”, organ nadzoru powziął wątpliwości, co do jej zgodności z prawem.

Zastrzeżenie organu nadzoru dotyczy braku zamieszczenia w uchwale lub w 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.

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

- 1) w § 3 ust. 1 pkt 1 i 3 programu Rada postanowiła, że realizacja program obejmuje zapewnienie schronienia oraz opieki zwierzętom bezdomnym poprzez umieszczenie zwierząt domowych w schronisku dla zwierząt (pkt 1) oraz poszukiwanie właścicieli zwierząt oraz zwierząt zaginionych (pkt 2). Zapis ten stanowi modyfikację przepisów art. 11a ust. 2 pkt 1 i pkt 5 ustawy, zgodnie z którymi program regulować ma kwestię zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Ustawodawca posługuje się w tych przepisach pojęciem „zwierząt bezdomnych”, zatem zapis § 3 ust. 1 pkt 1 i 3 programu w zakresie wyrazów „zwierząt domowych”, „oraz zwierząt zaginionych” przekracza granice upoważnienia ustawowego i modyfikuje przepis ustawy.
- 2) zapisem § 5 ust. 1 pkt 9 programu przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Organ nadzoru, podziela pogląd zaprezentowany w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 136/18, że szczegóły biologiczno-techniczne takich czynności jak usypianie ślepych miotów zwierząt nie muszą, a nawet nie powinny być regulowane przez organ uchwałodawczy gminy, gdyż w tej mierze należy kierować się wskazaniami wiedzy weterynaryjnej, zasadami ustawy o ochronie zwierząt oraz przepisami szczególnymi.
- 3) zapisy § 5 ust. 1 pkt 10 i § 6 pkt 3 programu w zakresie wyrazów „i innym chorobom zakaźnym”, „oraz innych zabiegów weterynaryjnych” oraz „w miarę możliwości i potrzeb” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 1 i 2 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) w § 5 ust. 2 programu Rada określiła wymagania dla podmiotu zajmującego się wyłapywaniem bezdomnych zwierząt. W ocenie organu nadzoru treść tego zapisu pozostaje w opozycji do § 9 pkt 1-3 programu, w którym Rada wskazała schronisko do realizacji tego zadania. Tak skonstruowany § 5 ust. 2 programu wskazuje, że wykonanie zadania polegającego na odławianiu bezdomnych zwierząt będzie dokonywane poza schroniskiem, przez inny podmiot, co oznacza, że przekracza on granice upoważnienia ustawowego wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 11a ust. 4 ustawy. Ponadto wymagania, jakie powinien spełniać „podmiot zajmujący się wyłapywaniem bezdomnych zwierząt” powinny zostać określone w odrębnej uchwale rady gminy podejmowanej na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm).
- 5) w § 5 ust. 3 programu postanowiono, że „informacja o wyborze schroniska zostanie podana w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie Gminy, w tym na stronie internetowej”. Zapis taki, w sytuacji kiedy w § 1 ust. 1 pkt 5 Rada konkretyzuje z nazwy i adresu schronisko, jest zapisem zbędnym.
- 6) w § 10 pkt 2 lit. b) programu Rada uzależniła dofinansowanie przez Gminę do zabiegu sterylizacji lub kastracji zwierząt mających właściciela lub opiekuna od złożenia oświadczenia przez właściciela o wyrażeniu zgody na przetwarzanie jego danych osobowych dla potrzeb wynikających z realizacji programu. W ocenie organu nadzoru taki zapis wykracza poza zakres kompetencji przyznanych radzie gminy.
- 7) § 10 pkt 2 lit c 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 § 10 pkt 2 lit c programu, dotyczący dofinansowania przez gminę do zabiegów sterylizacji albo kastracji zwierząt, które mają właściciela, jest zapisem z zakresu planu, o którym stanowi art. 11a ust. 3a ustawy. Zapis ten nie informuje, w jakim gabinecie weterynaryjnym 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.

- 8) zapis § 13 programu w zakresie występującego w nim wyrazu „domowych” przekracza delegację ustawową z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy. 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 „poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt domowych” Rada wprowadziła do uchwały nowe pojęcie, które nie jest znane ustawie.
- 9) zapis § 19 programu nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, ponieważ nie wskazuje o jakiego konkretnie „lekarza weterynarii” 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 konkretnych podmiotów, przy pomocy których gmina będzie realizować nałożone na nią ustawą zadania, poprzez podanie ich nazwy i adresu. Zastrzeżenie to dotyczy również: § 10 pkt 2 lit. c, § 11 programu w zakresie wyrazów „gabinetem weterynaryjnym”, „zakładu weterynaryjnego” czy „lekarza weterynarii”.
- 10) zapis § 22 programu, przekracza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Przepis ten nie upoważnia rady gminy do regulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi kwestii dotyczącej zwłok uśpionych zwierząt.
- 11) w § 24 programu, Rada postanowiła, że w przypadku odebrania zwierzęcia gospodarskiego właścicielowi lub opiekunowi na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, Gmina przekaże zwierzę do gospodarstwa rolnego w miejscowości Makowiska przy ul. Radomszczańskej 116/118. Zapis ten w zakresie wyrazów „w przypadku odebrania zwierzęcia gospodarskiego właścicielowi lub opiekunowi na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt” przekracza upoważnienie ustawowe i wprowadza ograniczenie, którego kompetencje nie wynikają z treści art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Rada Miejska dokonała nieuprawnionego zawężenia tej normy prawnej do sytuacji zwierząt gospodarskich odebranych

właścicielom lub opiekunom. Tymczasem zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy program powinien zawierać wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Ustawa nie różnicuje zatem sytuacji zwierząt gospodarskich odebranych właścicielom czy opiekunom od zwierząt gospodarskich bezdomnych, które, jak stanowi art. 4 pkt 16 ustawy uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały.

- 12) zapis § 27 nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 ustawy, ponieważ nie wskazuje, o jakie konkretnie jednostki organizacyjne i organizacje pozarządowe, chodzi. Jak wskazano wyżej, 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. Zastrzeżenie to dotyczy również § 13 programu.
- 13) w § 28 ust. 2 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 § 28 ust. 2 programu nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ nie wskazuje wielkości środków finansowych na obligatoryjne zadanie takie jak: zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. W § 28 ust. 2 pkt 1 i 4 programu Rada wskazała natomiast łączne kwoty na realizację kilku zadań: (w pkt 1 kwotę 51 500,00 zł) na zapewnienie opieki w schroniskach oraz transport i odławianie bezdomnych zwierząt, przeprowadzenie obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt umieszczonych w schronisku. Natomiast w pkt 4 tego paragrafu kwotę 5 000,00 zł na ograniczenie bezdomności i ograniczenie populacji poprzez zabiegi kastracji i sterylizacji psów i kotów posiadających właściciela oraz kotów wolno żyjących. 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.

Dodatkowo organ nadzoru nadmienia, że w treści § 5 ust. 1 pkt 7 błędnie wskazano, że zapis ten odnosi się do pkt 5 (powinien być pkt 6), podobnie w pkt 10 tego paragrafu w zakresie wyrazów „nie Życiu i zdrowiu zwierzęciu” ponieważ sens tych regulacji jest nielogiczny. Powyższe dotyczy także zapisów § 12 w zakresie odwołania się do § 9 oraz § 18 w zakresie odwołania się do § 23 programu.

Wobec powyższego, w terminie do dnia 21 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 Pajęczna