

Łódź, 24 marca 2022 r.

PNIK-I.4131.370.2022

Rada Miejska w Sieradzu

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 LX/394/2022 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Miasto Sieradz na rok 2022”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 9 marca 2022 r.

Uzasadnienie

W toku kontroli uchwały Nr LX/394/2022 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Miasto Sieradz na rok 2022”, organ nadzoru powziął wątpliwości, co do jej zgodności z prawem.

Zastrzeżenie organu nadzoru dotyczy braku zamieszczenia w uchwale informacji o przekazaniu jej projektu do zaopiniowania: 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii, 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy, 3) 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 2020 r. poz. 638 z późn. zm.), 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 Miasto Sieradz na rok 2022 (zwanego dalej programem), stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały:

- 1) w § 5 ust. 2 programu Rada postanowiła, że „wyłapane zwierzęta bezdomne obce rodzimej faunie podlegają przewiezieniu do miejsc ich przetrzymywania, prowadzonych przez osoby bądź podmioty zajmujące się ich chowem, hodowlą lub handlem”. W ocenie organu nadzoru powołany zapis nie wypełnia delegacji zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy, ponieważ nie zawiera informacji, do którego schroniska lub ośrodka sprawującego opiekę nad bezdomnymi zwierzętami zostaną przewiezione odłowione zwierzęta i nie wskazują czasu (okresu) przebywania odłowionych zwierząt w tymczasowym miejscu pobytu. 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). Ponadto, regulacja w zakresie słów „obce rodzimej faunie” przekracza upoważnienie ustawowe nie wynikające z treści art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy. Zastrzeżenia powyższe dotyczą także treści § 4 ust. 5 programu w zakresie słów „obce rodzimej faunie”.
- 2) § 5 ust. 3 programu stanowi, że „wyłapane bezdomne zwierzęta gospodarskie w przypadku zagrożenia ich zdrowia lub życia podlegają przewiezieniu do gospodarstwa rolnego przy ul. Krakowskie Przedmieście 183 w Sieradzu, w którym właściciel tego gospodarstwa zapewni im odpowiedni dobrostan”. Regulacja powyższa w zakresie słów „bezdomne zwierzęta gospodarskie w przypadku zagrożenia ich zdrowia lub życia podlegają przewiezieniu do gospodarstwa rolnego” przekracza upoważnienie ustawowe i wprowadza ograniczenie, którego kompetencje nie wynikają z treści art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Zgodnie z treścią tego przepisu, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt polega na wskazaniu

gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Zatem ustawodawca posługuje się pojęciem „zwierząt gospodarskich”, nie wprowadzając dla nich żadnych dodatkowych ograniczeń. Chodzi zatem o każde zwierzęta gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymagają umieszczenia w gospodarstwie rolnym z powodu szeregu różnych przyczyn (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 602/14). Zastrzeżenia powyższe dotyczą także treści § 13 programu w zakresie wyrazów „w przypadku zagrożenia ich zdrowia lub życia”.

- 3) w § 6 ust. 3 zdanie pierwsze programu postanowiono, że „po odłowieniu schronisko, w którym przetrzymywane są psy bezdomne podejmuje także działania w celu odnalezienia właściciela lub opiekuna wyłapanego psa we współpracy z Referatem Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Sieradza oraz organizacjami pozarządowymi, w tym z lokalnym stowarzyszeniem Na Psią Łapę – Sercem Psa Sieradz, które w ramach swojej działalności statutowej prowadzą działania w zakresie ochrony zwierząt”. Organ nadzoru wskazuje, że treść powołanego zapisu nie precyzuje o jakie organizacje społeczne chodzi, Rada wymieniła tylko jedną organizację. W ocenie organu nadzoru, 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 sposobu realizacji tych zadań.
- 4) powyższe zastrzeżenia dotyczą również zapisu § 7 programu, w którym postanowiono, że „zwierzęta bezdomne, które nie znajdą nowego właściciela, mają dożywotnio byt i opiekę w schronisku, o którym mowa w § 5 ust. 1 lub innym schronisku dla bezdomnych zwierząt, z którym miasto będzie posiadało umowę na zapewnienie opieki dla bezdomnych zwierząt”. Zapis ten nie informuje, które jeszcze inne schronisko (poza tym wskazanym w treści § 5 ust. 1) realizować będzie zadania programu i sugeruje, że umowa taka jeszcze nie została podpisana. Działanie takie stanowi o niewypełnieniu delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 ustawy.
- 5) zapis § 8 programu pozostaje bez związku z delegacją ustawową zawartą w art. 11a ust. 2 ustawy, ponieważ nie dotyczy zapobiegania bezdomności zwierząt, zapewnienia opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz ich wyłapywania, które to zadania gminy, muszą zostać uregulowane w programie opieki nad

- zwierzętami bezdomnymi. Regulacje dotyczące postępowania w przypadku podejrzenia lub stwierdzenia wścieklizny uregulowane są w odrębnych przepisach.
- 6) w § 11 ust. 1 i 2 programu Rada postanowiła, że „poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt jest realizowane przez schronisko, o którym mowa w § 5 ust. 1, w którym przetrzymywane są zwierzęta, na warunkach określonych w zawartej ze schroniskiem umowie (...)” (ust. 1), „poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt prowadzone jest również przez miasto i organizacje pozarządowe, które w ramach swojej działalności statutowej prowadzą działania w zakresie ochrony zwierząt” (ust.2). Zapis ten nie stanowi właściwego wypełnienia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, bowiem nie informuje o sposobach realizacji tego obowiązku. Na konieczność szczegółowego uregulowania tej kwestii zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 6 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 547/21. Ponadto, jak wskazano wyżej, charakter i czas obowiązywania programu wymagają precyzyjnego określenia wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji jego zadań, w tym także organizacji pozarządowych.
- 7) w § 12 ust. 2 programu określono, że „miasto w pełni finansuje koszty usypiania ślepych miotów kotów wolno żyjących oraz bezdomnych psów w przypadku zaistnienia takiej sytuacji”. Zapis ten nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Rada niezasadnie ograniczyła zakres zadania własnego gminy w postaci usypiania ślepych miotów wyłącznie do kotów wolno żyjących oraz bezdomnych psów w przypadku zaistnienia takiej sytuacji. Ponadto, wskazać należy, że powołany zapis w zakresie wyrazów „w przypadku zaistnienia takiej sytuacji” 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.

- 8) powyższe zastrzeżenia dotyczą także zapisu § 12 ust. 3 pkt 1 programu, w którym określono, że „miasto wskazuje gabinet weterynaryjny, który dokonuje zabiegów usypiania ślepych miotów bezdomnych kotów i psów”. Ponadto, treść tego zapisu nie stanowi o prawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Jak wskazano już 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, że „miasto wskazuje gabinet weterynaryjny”.
- 9) zapis § 16 pkt 3 programu pozostaje bez związku z delegacją ustawową zawartą w art. 11a ust. 2 ustawy, ponieważ nie dotyczy zapobiegania bezdomności zwierząt, zapewnienia opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz ich wyłapywania. Regulacje dotyczące obowiązków utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Miasto Sieradz uregulowane są w odrębnych przepisach prawa miejscowego.
- 10) w § 17 ust. 1 programu określono 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. Analiza treści § 17 ust. 1 programu wskazuje, że Rada nie określiła w programie kwoty na finansowanie obligatoryjnych zadań takich jak: opieka nad kotami wolno żyjącymi (wskazano jedynie kwotę na dokarmianie tych zwierząt), sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów. 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 wskazuje, że podwójnie ujęte zostały środki finansowe na zadanie „znakowania zwierząt (psów i kotów) za pomocą elektronicznego identyfikatora (czipa) dla właścicieli zwierząt, którzy zamieszkują na terenie miasta Sieradza” - w punkcie 6 i 7 § 17 programu.

- 11) w § 17 ust. 2 programu, wskazano, że „koszty utylizacji martwych zwierząt domowych, niebędących zwierzętami bezdomnymi, ponoszą ich właściciele”. Zapis ten przekracza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 11a ust. 2, 3, 3a oraz 5 ustawy. Żaden z tych przepisów nie upoważnia rady gminy do regulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi kwestii dotyczącej padłych zwierząt. Zapisem § 17 ust. 2 programu w zakresie dotyczącym utylizacji zwłok, Rada wkroczyła natomiast w materię uregulowaną w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421).
- 12) w § 17 ust. 3 programu określono, że „w zakresie dotyczącym zwierząt gospodarskich koszty transportu zwierząt do gospodarstwa, leczenia oraz utrzymania zwierząt pokrywane są z chwilą odbioru zwierząt przez właściciela albo z dochodów uzyskanych ze sprzedaży zwierząt. Organ nadzoru wskazuje, że „Program nie może też zawierać regulacji prawnych będących podstawą do wywodzenia ewentualnych roszczeń odszkodowawczych gminy wobec właścicieli odłowionych zwierząt. Brak jest upoważnienia ustawowego dla rady gminy do stanowienia takich przepisów w uchwale wydawanej na podstawie art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt.” Wyrok WSA w Kielcach z 7.07.2020 r., II SA/Ke 357/20.

Wobec powyższego, w terminie do dnia 31 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

Ewa Wardega
**Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru
i Kontroli**

Do wiadomości
Prezydent Miasta Sieradza