

Łódź, 23 marca 2022 r.

PNIK-I.4131.365.2022

**Rada Miasta i Gminy  
Bolimów**

### **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 XL/260/2022 Rady Miasta i Gminy Bolimów z dnia 2 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bolimów w 2022 roku, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 9 marca 2022 r.

#### **Uzasadnienie**

W toku kontroli uchwały Nr XL/260/2022 Rady Miasta i Gminy Bolimów z dnia 2 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bolimów 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 Bolimów w 2022 roku (zwanego dalej programem), stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały:

1) zapisy rozdziału 1 programu zatytułowanego „Wstęp” są zapisami zbędnymi – stanowią bowiem powtórzenie oraz nieuprawnioną modyfikację art. 11a ust. 2, 4, 5 i 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), zwanej dalej ustawą. Rada

nie jest uprawniona do regulowania jeszcze raz tego, co zostało uregulowane przez samego ustawodawcę;

2) niezrozumiały, a zatem niezgodny z Zasadami techniki prawodawczej jest zapis rozdziału 2 zatytułowanego „Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt” podpunktu 9 programu, w którym Rada postanowiła, że do głównych obowiązków schroniska należy poszukiwanie chętnych do oddania do adopcji bezdomnych zwierząt. 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. Oznacza to, że przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny, jasny i czytelny;

3) w treści rozdziału 4 programu zatytułowanego „Odławianie bezdomnych zwierząt” Rada zastosowała odesłanie do przepisów ustawy o ochronie zwierząt oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt. Działanie takie stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 ustawy oraz naruszenie stosowanego odpowiednio do aktów prawa miejscowego § 4 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym w uchwale nie odsyła się do przepisów innych aktów normatywnych;

4) w rozdziale 4 programu zatytułowanym „Odławianie bezdomnych zwierząt”, w części dotyczącej wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację tego zadania postanowiono, że koszt wyłapania i dostarczenia do schroniska jednego zwierzęcia oraz oznaczenie chipem – został wliczony przez Wykonawcę do ceny pobytu zwierzęcia w schronisku (lit. a). Zapis taki nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy, ponieważ nie określa konkretnej kwoty, jaka zostanie przeznaczona przez Gminę na realizację zadania, jakim jest odławianie bezdomnych zwierząt. 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”;

5) w rozdziale 4 programu zatytułowanym „Odławianie bezdomnych zwierząt”, w części dotyczącej wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację tego zadania Rada postanowiła, że koszt odbioru jednego zwierzęcia lub więcej, w tym samym miejscu

i czasie oraz ich transport do schroniska oraz oznaczenie chipem – został wliczony przez Wykonawcę do ceny pobytu zwierzęcia w schronisku (lit. b). W ocenie organu nadzoru zapis powyższy jest niezrozumiały, nie spełnia zatem wymogów przewidzianych dla aktów prawa miejscowego, które zawierać mają postanowienia jasne i zrozumiałe dla adresatów uchwały;

6) rozdział 5 programu zatytułowany „Obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt” zawiera zapis, zgodnie z którym wydatki na sterylizację i kastrację są uwzględnione w środkach finansowych przeznaczonych na utrzymanie zwierzęcia w schronisku tj. pobyt i utrzymanie jednego zwierzęcia w schronisku – 13,50 zł brutto za każdą rozpoczętą dobę. Taka regulacja nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 5 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, ponieważ nie określa konkretnej kwoty, jaką Gmina przeznaczona na realizację zadania, jakim jest obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt;

7) w rozdziale 6 zatytułowanym „Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt”, w punkcie 1 programu Rada postanowiła, że koszt poszukiwania nowych właścicieli został wliczony do kosztów pobytu zwierzęcia w schronisku, co nie stanowi właściwego wypełnienia delegacji jaka wynika z art. 11a ust. 5 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy. Wskazanie, że koszt realizacji zadania związanego z poszukiwaniem właścicieli dla zwierząt bezdomnych wliczony został do kwoty 13,50 zł brutto, którą przeznaczono na pobyt zwierzęcia w schronisku, na tle ugruntowanego orzecznictwa sądowego, nie może być uznane za wskazanie kwoty na wykonanie tego zadania;

8) powyższe zastrzeżenie odnosi się również do treści rozdziału 7 programu zatytułowanego „Usypianie ślepych miotów”, który informuje, że wydatki na usypianie ślepych miotów zostały uwzględnione w środkach finansowych przeznaczonych na pobyt i utrzymanie jednego zwierzęcia w schronisku. Zapis ten nie wypełnia delegacji zawartej w art. 11a ust. 5 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy;

9) w rozdziale 8 programu zatytułowanym „Wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich” użyto pojęcia „bezdomnego zwierzęcia gospodarskiego”, co przekracza granice upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Ustawodawca w art. 4 ustawy zawarł słowniczek pojęć i w punkcie 16 wyjaśnił pojęcie „zwierząt bezdomnych”, a w punkcie 18 – „zwierząt gospodarskich”. Rada nie została uprawniona do tworzenia własnych pojęć, ani do modyfikowania zapisów ustawy;

10) w rozdziale 8 programu zatytułowanym „Wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich” Rada odesłała do przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, co jak już wyjaśniono wyżej stanowi przekroczenie

kompetencji wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy i narusza Zasady techniki prawodawczej;

11) w rozdziale 8 programu zatytułowanym „Wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich”, w części dotyczącej wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację tego zadania, ustalono kwotę 500 zł brutto na rok, co w ocenie organu nadzoru stanowi sumę zbyt niską, aby można było uznać, że zadanie to będzie w pełni realizowane przez Gminę;

12) w rozdziale 9 programu zatytułowanym „Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt na terenie gminy Bolimów”, w części dotyczącej wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację tego zadania wskazano kwoty: 11,50 zł brutto za pobyt psa w szpitalu oraz 6 zł brutto za pobyt kota w szpitalu (tiret 3 i 4) – nie określając, za jaki okres pobytu zwierzęcia w szpitalu jest to opłata. W tiret 5 postanowiono natomiast, że pobyt innego dziko żyjącego zwierzęcia – według obowiązujących cen w zależności od rodzaju wykonanej usługi, po zaakceptowaniu ceny przez Zamawiającego. Zapis takiej treści nie stanowi prawidłowego wypełnienia delegacji zawartej w art. 11a ust. 5 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, ponieważ nie wskazuje konkretnej kwoty lub opłaty za wykonanie konkretnego zadania lub usługi;

13) rozdział 11 programu zatytułowany „Środki finansowe na realizację zadań” zawiera informacje o dwóch kwotach tj. 120.000 zł na usługi schroniskowe oraz 5.000 zł na usługi weterynaryjne. Zapisy te nie stanowią wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ nie wskazują odrębnych kwot przeznaczonych na wykonanie poszczególnych zadań wynikających z programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Wskazanie jednej, łącznej sumy na realizację, nie określonych bliżej przez Radę, usług schroniskowych oraz kolejnej sumy przeznaczonej na usługi weterynaryjne pozostaje w istotnej sprzeczności z treścią i celem przepisu art. 11a ust. 5 ustawy. Rada nie dokonała rozdzielenia środków finansowych pomiędzy wszystkie zadania opisane w programie i nie poinformowała, jaka konkretna kwota przeznaczona będzie na każde z tych zadań. W konsekwencji działanie takie nie daje pewności, czy wszystkie zadania programu zostaną przez Gminę sfinansowane, czy nie będą to jedynie zadania fikcyjne.

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. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bolimów w 2022 roku, stanowi załącznik do uchwały Nr XL/260/2022 – załącznik zaś jest integralną częścią uchwały. Oznacza to, że zapisy załącznika podlegają takiej samej systematyzacji jednostek redakcyjnych, co uchwała.

Wobec powyższego, w terminie do dnia 29 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:

Burmistrz Miasta i Gminy Bolimów