

Łódź, 17 marca 2023 r.

PNIK-I.4131.243.2023

**Rada Miejska w Pabianicach**

**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) 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 LXI/591/23 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Pabianice na rok 2023”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 6 marca 2023 r.

**Uzasadnienie**

W toku kontroli uchwały Nr LXI/591/23 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Pabianice 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 Miasta Pabianice na rok 2023 (zwanego dalej Programem), stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały:

1) § 1 ust. 4 Programu w zakresie wyrazów „ucierpiały w zdarzeniach drogowych” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), zwanej dalej ustawą. Należy zauważyć, że odławianie dotyczy wyłącznie zwierząt bezdomnych, których definicja (art. 4 pkt 16 ustawy) nie obejmuje zwierząt, które ucierpiały w zdarzeniach drogowych.

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP  
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Dodatkowo zauważyć trzeba, że w zdarzeniach drogowych ucierpieć mogą również np. zwierzęta dzikie, których nie należy umieszczać w schronisku;

2) w § 2 ust. 2 Programu postanowiono, że odławianiem bezdomnych zwierząt oraz zwierząt, które ucierpiały w wypadkach drogowych zajmuje się PHU Sandra Kail. W ocenie organu nadzoru regulacja ta przekracza granice upoważnienia wskazanego w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy i narusza Zasady techniki prawodawczej. Jeżeli zamiarem Rady było wskazanie PHU Sandra Kail jako podmiotu, który wykonywać będzie zarówno zadanie polegające na odławianiu bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy), jak i zadanie polegające na zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy) – to opisywany § 2 ust. 2 Programu winien brzmieć: „Odławianiem bezdomnych zwierząt z terenu Miasta oraz zapewnieniem całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt w 2023 roku zajmuje się PHU Sandra Kail (...)”. W innym przypadku, przyjęta przez Radę treść § 2 ust. 2 Programu jest nieprawidłowa, ponieważ zwierzęta, które ucierpiały w wypadkach drogowych nie podlegają odłowieniu (która to czynność dotyczy zwierząt bezdomnych), a następnie przewiezieniu do schroniska. Zwierzętom takim, zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, należy zapewnić całodobową opiekę weterynaryjną – a nie je odławiać;

3) niezgodny z prawem i przekraczający zakres kompetencji wskazany w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy jest § 2 ust. 5 Programu, zgodnie z którym po ustabilizowaniu stanu zdrowia zwierząt, przebywających pod opieką weterynaryjną, przewożone są one do schroniska. Regulację tą należy odczytywać, jako kontynuację treści § 2 ust. 4 Programu, w której postanowiono, że odłowione zwierzęta po wypadkach drogowych trafiają do Gabinetu. Jak to zostało opisane wyżej (pkt 1 i 2 zawiadomienia), w wypadkach drogowych mogą brać udział wszystkie zwierzęta, w tym zwierzęta dzikie, które nie są zwierzętami bezdomnymi i nie mogą zostać, po udzieleniu im opieki weterynaryjnej, umieszczone w schronisku dla bezdomnych zwierząt. Schronisko dla zwierząt, stosownie do art. 4 pkt 25 ustawy, jest to miejsce przeznaczone wyłącznie do opieki nad zwierzętami domowymi, spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421 z późn. zm.);

4) § 2 ust. 6 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, ponieważ nie wskazuje podmiotu realizującego to zadanie w imieniu gminy. Opisany w punkcie 2 zawiadomienia brak poprawności redakcji § 2 ust. 2 Programu, rodzi wątpliwości, czy podmiotem zapewniającym całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt jest PHU Sandra Kail;

5) § 2 ust. 7 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy. W paragrafie tym Rada nie informuje, że zwierzęta, dla których nie istnieje możliwość ustalenia ich właściciela zostaną przyjęte do schroniska, zatem nie wskazuje również schroniska, jako podmiotu wykonującego zabiegi obligatoryjnej sterylizacji lub kastracji bezdomnych zwierząt. Ponadto, należy podkreślić, że obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku dla zwierząt dotyczy wszystkich zwierząt umieszczonych w schronisku, a nie wyłącznie zwierząt odłowionych, jak postanowiła Rada w § 2 ust. 7 Programu. W § 1 ust. 5 i 6 Programu wskazano bowiem, że do schroniska mogą trafić także zwierzęta po zrzeczeniu się do nich praw przez właściciela lub w wyniku śmierci właściciela. Takie zwierzęta stają się zwierzętami bezdomnymi i po umieszczeniu w schronisku winny zostać poddane zabiegowi obligatoryjnej sterylizacji lub kastracji;

6) § 2 ust. 8 Programu w zakresie wyrazu „nowych” przekracza granice ustawowego upoważnienia z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy i stanowi jego modyfikację. Ustawodawca zobowiązuje Radę do uregulowania w Programie kwestii poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt;

7) nie wypełnia delegacji określonej w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy treść § 2 ust. 9 Programu, ponieważ nie wskazuje, z którymi konkretnie organizacjami społecznymi Miasto współpracuje w zakresie poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. 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 (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 547/21);

8) § 3 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 5 Programu nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Należy zauważyć, że ustawa o ochronie zwierząt nie zalicza kotów wolno żyjących do zwierząt bezdomnych – nie dotyczy ich zatem postulat ograniczania bezdomności zwierząt (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1081/22). Organ nadzoru podziela również podgląd wyrażony w wyroku WSA w Łodzi z dnia 23 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1081/22, w którym Sąd orzekł, że przepis programu (§ 3 ust. 1 pkt 1), który przewiduje prowadzenie kastracji lub sterylizacji kotów wolno żyjących, a nie zawiera jednocześnie planu takich działań – narusza art. 11a ust. 2 pkt 2 oraz art. 11a ust. 3a ustawy. Zastrzeżenie to dotyczy także § 4 ust. 2 Programu oraz § 9 ust. 2 pkt 1 lit. d tiret pierwsze Programu;

9) § 5 ust. 1 Programu w zakresie wyrazów „zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa” przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy i narusza hierarchiczny system źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, wobec których jest hierarchicznie niższy – tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu;

10) regulacja § 7 ust. 1 Programu w zakresie wyrazów „które ucierpiały w zdarzeniach losowych” nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Stosownie do tego przepisu Rada ma wskazać w Programie gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich – bez wprowadzania w tym zakresie jakichkolwiek wyjątków. Ponadto wprowadzenie do uchwały nieostrego pojęcia „zdarzenia losowe” powoduje, że uchwała 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. Dodatkowo należy zauważyć, że w § 7 Programu Rada wprowadziła ustęp 1, podczas gdy paragraf ten nie zawiera dalszych ustępów. Takie działanie narusza Zasady techniki prawodawczej;

11) w § 8 ust. 1 Programu Rada postanowiła, że zgłoszenia i interwencje w sprawie zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt przyjmuje schronisko. Regulacja powyższa jest nieprawidłowa z uwagi na treść art. 11a ust. 4 ustawy, zgodnie z którym jedynie realizacja zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Powyższe oznacza, że zadanie jakim jest zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy), nie może zostać powierzona podmiotowi, który prowadzi schronisko (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 września 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 850/21);

12) § 9 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ nie określa kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację obligatoryjnego zadania Programu, jakim jest poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy). Na konieczność jednoznacznego wskazania konkretnych kwot przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań Programu zwrócił uwagę WSA w Łodzi np. w wyroku z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21;

13) w ocenie organu nadzoru w § 11 Programu Rada w sposób nieuprawniony przekazała innemu organowi gminy tj. Prezydentowi Miasta Pabianic kompetencje, które ustawodawca w art. 11a ust. 1 ustawy przekazał do realizacji – radzie gminy. Zgodnie z treścią ww. art. 11 ust. 1 ustawy zadaniem własnym gminy jest zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie. Stosownie natomiast do art. 11a ust. 1 ustawy, wypełniając powyższy obowiązek, to rada gminy w drodze uchwały uchwała program opieki nad zwierzętami bezdomnymi, który obejmuje w szczególności elementy wskazane w art. 11a ust. 2 i 5 oraz może obejmować plany, o których mowa w art. 11a ust. 3 i 3a ustawy.

Wobec powyższego, w terminie do dnia 23 marca 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**

***Justyna Szymańska-Chładzyńska***  
**Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru  
i Kontroli**

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Pabianic