

Łódź, 27 marca 2023 r.

PNIK-I.4131.295.2023

Rada Miejska w Złoczewie

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 L/370/23 Rady Miejskiej w Złoczewie z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Złoczew na 2023 rok, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 10 marca 2023 r.

Uzasadnienie

W toku kontroli uchwały Nr L/370/23 Rady Miejskiej w Złoczewie z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Złoczew na 2023 rok, organ nadzoru powziął wątpliwość, co do jej zgodności z prawem.

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą następujących postanowień programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Złoczew na 2023 rok, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały (zwanego dalej programem):

1) w § 2 ust. 1 pkt 3 programu w zakresie wyrazów „zgodnie z zasadami określonymi w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 roku

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.

w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r. Nr 116, poz. 753)” przekracza zakres kompetencji określony przez art. 11a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), zwanej dalej ustawą i jednocześnie narusza obowiązujący 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;

2) § 4 ust. 2 pkt 2 programu nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, bowiem Rada nie wskazała w jaki sposób i przez kogo będzie dokonywane zgłoszenie ustalające miejsce występowania kotów wolno żyjących;

3) § 4 ust. 2 pkt 4 i 5 programu w zakresie wskazania „w ilości dostosowanej do ilości podopiecznych”, „o stałych porach, w odpowiednich miejscach” również nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 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. Brak precyzyjnego określenia sformułowań uchwały uniemożliwia bądź znacznie utrudnia adresatom norm zgodne z nimi zachowanie, a po stronie organu wykonawczego stwarza możliwość uznaniowej interpretacji;

4) § 4 ust. 3 programu w zakresie braku wskazania konkretnej lecznicy weterynaryjnej, z którą Gmina ma podpisaną umowę, nie stanowi o prawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Jak wskazano wyżej, charakter i czas obowiązywania programu wymagają precyzyjnego określenia wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji jego zadań. W ocenie organu nadzoru, krótki (roczny) okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność konkretnego wskazania podmiotów, przy pomocy których gmina w ciągu najbliższego roku będzie realizować zadania nałożone na nią w ustawie;

5) § 4 ust. 4 programu przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Należy zauważyć, że ustawa o ochronie zwierząt nie zalicza kotów wolno żyjących do zwierząt bezdomnych, zatem nie dotyczy ich 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 też 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, 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. Rada postanowiła w § 4 ust. 4 Programu o sterylizacji lub kastracji kotów wolno żyjących, jednakże nie przedstawiła w Programie jakiegokolwiek planu prowadzenia tych działań;

5) § 4 ust. 5 programu nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, bowiem z jego postanowień nie wynika, że Gmina posiada społecznych opiekunów kotów wolno żyjących, a jedynie, że będzie prowadzić rejestr społecznych opiekunów kotów. Ponadto w § 4 programu dotyczącym opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania Rada nie uregulowała kwestii dotyczącej rozdysponowania zakupionej karmy oraz zasad, terminów i miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących oraz obserwacji i liczenia populacji. Na konieczność szczegółowego uregulowania powyższych kwestii zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18;

6) § 7 ust. 2 programu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, bowiem realizacja tego zadania nakazuje jedynie wskazanie konkretnego gospodarstwa rolnego z terenu gminy poprzez zamieszczenie jego adresu;

7) § 9 ust. 2 programu, w którym Rada wskazała wysokość środków finansowych przeznaczonych na jego realizację nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 5 ustawy, bowiem nie określiła wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań dotyczących: odławiania bezdomnych zwierząt, obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt, usypiania ślepych miotów bezdomnych zwierząt.

Powyższe uregulowanie zapis nie reguluje w sposób wyczerpujący kwestii wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków, do czego zobowiązuje art. 11a ust. 5 ustawy. W wyroku z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20 Naczelny Sąd Administracyjny orzekł: „Nie ulega wątpliwości, że wskazany przepis 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”. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 16 października 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 603/19 podkreślił, że „użyte przez ustawodawcę określenie "sposób wydatkowania" środków finansowych oznacza przedstawienie w programie jako obowiązkowego elementu sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie” (por.

wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17, wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 962/21, wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21, z dnia 20 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 897/21).

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że podanie łącznej kwoty do kilku zadań stanowi nie wypełnienie delegacji ustawowej, bowiem nie sposób ustalić jaka jest wysokość środków przeznaczonych na realizację odrębnie każdego z nich (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 977/21, z dnia 11 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 990/21, z dnia 11 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 1023/21, z dnia 20 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 897/21, z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 185/22, z dnia 10 lutego 2023 r, sygn. akt II SA/Łd 1002/22, z dnia 28 lutego 2023 r, sygn. akt II SA/Łd 1073/22).

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

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

Do wiadomości:

Burmistrz Miasta Złoczewa