

Łódź, 24 stycznia 2022 r.

PNIK-I.4131.111.2022

Rada Gminy Ręčno

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 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 XXVIII.177.2021 Rady Gminy Ręčno z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ręčno w 2022 roku, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 5 stycznia 2022 r.

Uzasadnienie

W toku kontroli uchwały Nr XXVIII.177.2021 Rady Gminy Ręčno z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ręčno w 2022 roku, organ nadzoru powziął wątpliwość, co do jej zgodności z prawem.

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą następujących zapisów programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ręčno w 2022 roku, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały:

1) § 1 pkt 2 programu stanowi, że ilekroć w uchwale jest mowa o schronisku, należy przez to rozumieć schronisko dla bezdomnych zwierząt, z którym gmina podpisała umowę. Zapis taki, w sytuacji kiedy nie konkretyzuje z nazwy i adresu schroniska, z którym gmina ma podpisaną umowę, jest zapisem zbędnym. Ponadto, zgodnie z treścią § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w akcie normatywnym niższym rangą

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.

niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych, w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. W art. 4 pkt 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą, prawodawca wyjaśnił, że pod pojęciem „schronisko dla zwierząt” rozumie się miejsce przeznaczone 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). Rada nie ma zatem prawa tworzyć własnych definicji w uchwale;

2) w § 3 programu Rada postanowiła, że zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt realizuje się poprzez zawarcie przez Gminę umowy ze schroniskiem na przyjmowanie zwierząt bezdomnych z terenu Gminy. Zapis powyższy nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy, ponieważ nie wskazuje konkretnego schroniska, z którym Gmina podpisała umowę na 2022 r. Co prawda w § 5 ust. 2 programu Rada określiła nazwę i adres schroniska, ale treść § 5 programu odnosi się do kwestii odławiania bezdomnych zwierząt, która stanowi odrębne zadanie podlegające uregulowaniu w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Przypomnieć należy, że program ten stanowi akt prawa miejscowego, do którego należy stosować Zasady techniki prawodawczej. Zgodnie z treścią § 6 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Oznacza to, że adresaci uchwały nie mogą zastanawiać się, czy w przypadku zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, gmina ma zawartą umowę z tym samym schroniskiem, które zajmuje się odławianiem bezdomnych zwierząt;

3) w § 4 pkt 3 programu Rada postanowiła, że sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi realizowana jest poprzez współpracę Gminy z opiekunami kotów wolno żyjących, nie wskazując jednakże, czy istnieje lista społecznych opiekunów (karmicieli kotów). Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21, program nie może cechować się dużym stopniem ogólności, lecz powinien zawierać konkretne sposoby działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, listę społecznych opiekunów oraz miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt. Sąd ten podkreślił, że duża zmienność okoliczności, w tym populacji kotów wolno żyjących, miejsc ich legowisk, czy listy społecznych opiekunów dokarmiających koty uzasadnia

coroczne weryfikowanie programu i dostosowywanie go do aktualnych warunków i potrzeb w tym obszarze działania gminy;

4) w § 4 pkt 5 programu postanowiono, że sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi realizowana jest poprzez podawanie antykoncepcyjnych środków hormonalnych dzikim kotom, które nie dają się złapać. W ocenie organu nadzoru zapis taki jest niepełny, ponieważ nie informuje, jakie działania podejmowane są w stosunku do kotów wolno żyjących, które „dają się złapać”. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na posłużenie się przez Radę w omawianym § 4 pkt 5 programu pojęciem „dzikich kotów”, podczas gdy ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy mówi o „wolno żyjących kotach”;

5) § 5 ust. 1 programu, w części dotyczącej wyrazów „i realizuje je podmiot prowadzący działalność gospodarczą w tym zakresie, zgodnie z podpisaną umową z Gminą na wykonanie usługi”, przekracza granice upoważnienia wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 3 i art. 11a ust. 4 ustawy. Ustawodawca w art. 11a ust. 4 ustawy postanowił, że realizację zadań m.in. odławiania bezdomnych zwierząt gmina może powierzyć podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Oznacza to, że czynność odławiania bezdomnych zwierząt gmina może powierzyć tylko (wyłącznie) schronisku (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 października 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 857/18). Równocześnie zapis ten jest niespójny z treścią § 5 ust. 4 programu, w którym Rada postanowiła, że odławianiem bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Ręčno zajmuje się schronisko prowadzone przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o.;

6) § 7 pkt 3 programu stanowi, że poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt będzie realizowane przez współdziałanie z organizacjami społecznymi w zakresie poszukiwania nowych właścicieli – nie precyzując jednakże, o jakie organizacje społeczne chodzi. 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 będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią ustawą zadania oraz sposobu realizacji tych zadań;

7) w § 9 ust. 2 programu postanowiono, że Gmina pokryje z budżetu Gminy koszty związane z usypianiem ślepych miotów. Zapis ten jest zbędny i stanowi modyfikację art. 11a ust. 5 ustawy, w którym ustawodawca wskazał, że koszty realizacji programu ponosi gmina;

8) w § 12 pkt 1 programu Rada określiła kwotę 1000 zł na ograniczanie bezdomności zwierząt, natomiast w § 12 pkt 2, kwotę 2000 zł na opiekę weterynaryjną dla zwierząt bezdomnych, nie precyzując, na które konkretnie zadania z programu kwoty te zostaną

przeznaczone. Należy zwrócić uwagę, że ograniczanie bezdomności zwierząt (na które przeznaczono kwotę 1000 zł) jest pojęciem bardzo ogólnym, realizacji którego służą wszystkie zadania opisane w programie. Opieka weterynaryjna dla zwierząt bezdomnych (na którą przeznaczono kwotę 2000 zł), może być natomiast sprawowana przez różne podmioty, w związku z realizacją różnych celów określonych programem (schronisko dla zwierząt bezdomnych, gabinet weterynaryjny). Wskazanie zatem jednej, wspólnej kwoty na wykonywanie różnych zadań, lub zadań realizowanych przez różne podmioty jest nieprawidłowe. 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”;

9) § 12 programu nie reguluje w sposób wyczerpujący kwestii wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków, do czego zobowiązuje ustawa w art. 11a ust. 5. Dokonując podziału środków finansowych i przyporządkowując poszczególne kwoty różnym zadaniom określonym w programie, Rada pominęła wskazanie kwoty z przeznaczeniem na gospodarstwo rolne zapewniające miejsce dla zwierząt gospodarskich. Brak wskazania kwoty przeznaczonej na realizację jednego z obligatoryjnych zadań uznać należy za istotne naruszenie prawa.

Wobec powyższego, w terminie do dnia 28 stycznia 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:
Wójt Gminy Ręczno