

Łódź, 18 sierpnia 2022 r.

PNIK-I.4131.873.2022

Rada Gminy Jeżów

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 XXXVI/256/2022 Rady Gminy Jeżów z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu zapobiegania bezdomności zwierząt oraz opieki nad zwierzętami bezdomnymi na terenie Gminy Jeżów na rok 2022, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 12 sierpnia 2022 r.

Uzasadnienie

W toku kontroli uchwały Nr XXXVI/256/2022 Rady Gminy Jeżów z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu zapobiegania bezdomności zwierząt oraz opieki nad zwierzętami bezdomnymi na terenie Gminy Jeżów na rok 2022, organ nadzoru powziął wątpliwości, co do jej zgodności z prawem.

Zastrzeżenie organu nadzoru dotyczy braku zamieszczenia w uchwale lub jej uzasadnieniu informacji o przekazaniu projektu uchwały do zaopiniowania: właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii; organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy oraz 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 2022 r. poz. 572) - zwanej dalej ustawą. Jak wskazał

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.

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 zapobiegania bezdomności zwierząt oraz opieki nad zwierzętami bezdomnymi na terenie Gminy Jeżów na rok 2022 (zwanego dalej programem), stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały:

1) w § 2 pkt 5 programu postanowiono, że realizacja działań dotyczących opieki nad bezdomnymi zwierzętami obejmuje współpracę z organizacjami pozarządowymi, których statutowym celem jest ochrona zwierząt, innymi osobami prawnymi i fizycznymi na rzecz zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom. Zapis ten nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 ustawy, ponieważ nie wskazuje, o które organizacje pozarządowe, i osoby prawne konkretnie chodzi. Krótki (roczny) czas obowiązywania programu zobowiązuje radę gminy do precyzyjnego określenia wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji zadań programu. Obowiązkiem Rady jest zatem wskazanie w programie konkretnej organizacji pozarządowej, społecznej oraz innej osoby prawnej (współpracującej z gminą w kwestii działań dotyczących opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt), poprzez podanie jej nazwy i adresu. Obowiązek ten potwierdził WSA w Łodzi w wyroku z dnia 6 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 547/21. Powyższe zastrzeżenie odnosi się również do treści § 4 oraz § 9 ust. 2 programu;

2) § 5 pkt 1 programu stanowi, że w celu zmniejszenia populacji bezdomnych zwierząt planuje się realizację działań zmierzających do identyfikacji zwierząt domowych na terenie gminy – nie konkretyzując, o jakie działania chodzi. Uwaga ta odnosi się również do treści § 7 ust. 1 programu, w którym dodatkowo mowa jest o „profilaktyce bezdomności”. Regulacje te przekraczają granice upoważnienia wskazanego w art. 11a ust. 2 ustawy i naruszają 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, czytelny i wyczerpujący;

3) nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy – treść § 7 ust. 2 programu, ponieważ nie wskazuje, która lecznica dla zwierząt przeprowadzać będzie zabiegi usypiania ślepych miotów. Brak precyzyjnej informacji (nazwa, adres) na temat lecznicy dla zwierząt realizującej zadania zawarte w programie stanowi o nieprawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej i pozbawia program opieki nad zwierzętami bezdomnymi jego charakteru informacyjnego. Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na brak spójności w treści § 7 ust. 2 programu, gdzie w zdaniu pierwszym postanowiono, że usypianie ślepych miotów może nastąpić „wyłącznie” przez lekarza weterynarii, a w zdaniu drugim, że zabieg ten „powinien” być wykonywany przez lekarza weterynarii;

4) § 8 programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, bowiem zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi uregulowane jest w sposób zbyt ogólny. Zapis powyższy nie wskazuje konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, obserwacji i liczenia populacji, nie zawiera listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt, nie reguluje kwestii dotyczącej rozdysponowania zakupionej karmy oraz zasad, terminów i miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących. 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;

5) przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy regulacja § 10 ust. 1 programu, w którym Rada postanowiła, że poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt jest realizowane poprzez umieszczenie na stronie internetowej schroniska zdjęć i danych psów. Ustawodawca nakłada obowiązek uregulowania w programie kwestii poszukiwania właścicieli dla wszystkich bezdomnych zwierząt, a nie jedynie psów. Dodatkowo należy zauważyć na nieprawidłowe oznaczenie omawianego paragrafu. 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. Programu zapobiegania bezdomności zwierząt oraz opieki nad zwierzętami bezdomnymi na terenie Gminy Jeżów na rok 2022, stanowi załącznik do uchwały Nr XXXVI/256/2022 – załącznik zaś jest integralną częścią uchwały. Oznacza to, że zapisy załącznika podlegają takiej samej systematyzacji jednostek redakcyjnych, co uchwała;

6) w § 14 ust. 2 programu Rada opisała sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Zgodnie z treścią art. 11a ust. 5 ustawy, 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, a brak wskazania środków na realizację choćby jednego z obligatoryjnych zadań programu, stanowi istotne naruszenie prawa. Analiza treści § 14 ust. 2 programu wskazuje, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w tym przepisie, ponieważ program nie przedstawia wysokości środków finansowych przeznaczonych na takie zadania obligatoryjne jak: poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz usypianie ślepych miotów. Ponadto Rada nie wskazała wysokości środków finansowych na prowadzenie edukacji mieszkańców, o którym to zadaniu postanowiła w § 9 ust. 2 programu, całkowicie została pominięta również kwestia określenia ogólnej kwoty na finansowanie rekompensat z tytułu adopcji psa (ustalonej w § 10 ust. 10 programu na sumę 1.000 zł za jednego psa);

7) w § 14 ust. 2 pkt 1 programu Rada wskazała kwotę 80.000 zł na realizację takich zadań jak: odławianie bezdomnych zwierząt, zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku oraz obligatoryjną kastrację lub sterylizację zwierząt w schronisku. Regulacja taka nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ nie informuje o przeznaczeniu konkretnej sumy na wykonanie każdego zadania z osobna. W wyroku z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20 NSA 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”. Na konieczność wskazania konkretnych kwot przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań programu zwrócił również uwagę WSA w Łodzi w wyroku z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21;

8) z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy Rada w § 14 ust. 2 pkt 2 programu Rada wskazała wysokość środków finansowych wyłącznie na zakup karmy dla kotów wolno żyjących, pomijając konieczność sfinansowania pozostałych aspektów opieki nad tymi zwierzętami (nie tylko dokarmiania);

9) § 14 ust. 2 pkt 4 programu w zakresie wyrazów „bezdomnych” oraz „na określony czas” przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 11a ust. 5 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Powyższe przepisy zobowiązują Radę do określenia w programie kwoty na realizację zadania jakim jest zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich we wskazanym gospodarstwie rolnym, bez wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń.

Wobec powyższego, w terminie do dnia 26 sierpnia 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

Piotr Cępa

**Radca prawny - Koordynator
Oddziału nadzoru prawnego
i Wojewódzkiego Dziennika Urzędowego**

Do wiadomości:
Wójt Gminy Jeżów