

Łódź, 19 sierpnia 2022 r.

PNIK-I.4131.875.2022

Rada Gminy Dąbrowice

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 XXXIX/221/2022 Rady Gminy Dąbrowice z dnia 9 marca 2022 roku w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Dąbrowice na 2022 rok”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 11 sierpnia 2022 r.

Uzasadnienie

W toku kontroli uchwały Nr XXXIX/221/2022 Rady Gminy Dąbrowice z dnia 9 marca 2022 roku w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Dąbrowice na 2022 rok”, 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 organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. 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 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 opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dąbrowice na 2022 rok (zwanego dalej programem), stanowiącego załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały:

1) we wprowadzeniu do programu Rada postanowiła, że program ma zastosowanie do wszystkich zwierząt domowych, w szczególności psów i kotów, w tym kotów wolno żyjących oraz zwierząt gospodarskich. Regulacja powyższa jest nieprawidłowa i przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 ustawy, ponieważ koty wolno żyjące nie są zwierzętami domowymi. Zgodnie z treścią art. 4 pkt 21 ustawy są to zwierzęta dzikie – czyli nieudomowione, które żyją w warunkach niezależnych od człowieka;

2) § 1 pkt 5, 6, 7, 8 i 9 programu przekraczają granice upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 ustawy. Rada nie jest uprawniona do definiowania w programie takich pojęć jak: „humanitarne traktowanie zwierząt”, „zwierzęta bezdomne”, „zwierzęta gospodarskie”, „zwierzęta wolno żyjące (dzikie)”, „zwierzęta domowe”, ponieważ ustawodawca zawarł ich definicje odpowiednio w art. 4 pkt 2, 16, 18, 21 i 17 ustawy. Dodatkowo regulacje te naruszają § 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), zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych;

3) postanowienia § 7 ust. 2 programu nie wypełniają 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. Przepisy te nie wskazują konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, obserwacji i liczenia populacji, nie zawierają listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt, nie regulują 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;

4) w § 7 ust. 3 programu Rada postanowiła, że gmina w ramach opieki nad wolno żyjącymi kotami, w uzasadnionych przypadkach zapewnia opiekę weterynaryjną poprzez zgłoszenie do lecznicy weterynaryjnej. Regulacja tej treści przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy w zakresie wyrazów „w uzasadnionych przypadkach” i jednocześnie narusza 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. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Uwaga powyższa odnosi się również do treści zdania drugiego § 7 ust. 3 programu, który stanowi, że „Pomocą weterynaryjną mogą być objęte inne zwierzęta wymagające pomocy”. Przepis ten jest nieczytelny, nie wynika z niego: o jakiej pomocy weterynaryjnej mowa oraz jakich innych zwierząt ma ona dotyczyć – tym bardziej, że treść § 7 programu poświęcona jest opiece nad kotami wolno żyjącymi;

5) w § 7 ust. 4 programu Rada postanowiła, że gmina pokryje koszty zabiegów sterylizacji lub kastracji kotów wolno żyjących. Regulacja taka jest zapisem zbędnym, gdyż zgodnie z treścią art. 11a ust. 5 ustawy – koszty realizacji programu ponosi gmina;

6) przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 ustawy treść § 9 ust. 5 programu, w którym postanowiono, że nowy opiekun potwierdza wykonanie usługi przez lecznicę weterynaryjną. Postanowienie to jest niejasne i nie informuje, w jaki sposób opiekun ma potwierdzić wykonanie przez lecznicę zabiegu sterylizacji lub kastracji zwierzęcia;

7) § 11 programu w zakresie wyrazów „zgodnie z art. 11a ust 2 pkt. 6) ustawy o ochronie zwierząt z dnia 21 sierpnia 1997 roku” przekracza granice upoważnienia 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;

8) przekracza zakres kompetencji wskazany w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy i stanowi nieuprawnioną modyfikację tego przepisu treść § 11 pkt 2 programu w zakresie wyrazów „pochodzących od bezdomnych”. Ustawodawca w ww. przepisie postanawia o konieczności

uregulowania w programie kwestii usypiania ślepych miotów i Rada nie jest uprawniona do dokonywania modyfikacji zapisów ustawowych;

9) § 12 programu w zakresie wyrazów „odebrane na podstawie decyzji administracyjnej Wójta Gminy Dąbrowice o czasowym odebraniu ich właścicielowi lub opiekunowi oraz zwierzęta gospodarskie przemieszczające się bez opieki na terenie Gminy” – przekracza granice upoważnienia i stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Ustawa zobowiązuje radę gminy do wskazania w programie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich – z przepisu tego nie wynika jednakże prawo do wprowadzania do programu jakichkolwiek ograniczeń dotyczących zwierząt gospodarskich;

10) nie wypełnia delegacji zawartej w art. 11a ust. 2 ustawy postanowienie § 14 ust. 1 programu, ponieważ nie informuje, o które organizacje społeczne 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 społecznej, 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;

11) w § 15 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 § 15 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 § 14 programu. Pominięta została również kwestia określenia kwoty na finansowanie zabiegów, o których mowa w § 9 ust. 1 i 2 programu, a które nie stanowią obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt;

12) w § 15 ust. 2 pkt 2.1. programu Rada wskazała jedną, łączną kwotę na realizację takich zadań jak: odławianie bezdomnych zwierząt, zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku oraz obowiązkową 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;

13) z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 w związku z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy Rada w § 15 ust. 2 pkt 2.2. 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) np. zabiegów, o których postanowiono w § 7 ust. 4 programu;

14) § 15 ust. 2 pkt 2.3. programu w zakresie wyrazów „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.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej, poprzez nieprawidłowe oznaczenie jednostek redakcyjnych w § 15 ust. 2 i 3 programu. 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 opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Dąbrowice na 2022 rok, stanowi załącznik do uchwały Nr XXXIX/221/2022 – załącznik zaś jest integralną częścią uchwały. Powyższe oznacza, że postanowienia załącznika podlegają takiej samej systematyzacji jednostek redakcyjnych, co uchwała.

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 Dąbrowice