

Łódź, 20 marca 2023 r.

PNIK-I.4131.256.2023

Rada Gminy Rząśnia

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 XLI/304/2023 Rady Gminy Rząśnia z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rząśnia na 2023 rok, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 10 marca 2023 r.

Uzasadnienie

W toku kontroli uchwały Nr XLI/304/2023 Rady Gminy Rząśnia z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rząśnia na 2023 rok, 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 gminy Rząśnia w 2023 roku (zwanego dalej Programem), stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały:

1) § 3 ust. 1 pkt 2-6 Programu nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w 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. Stosownie do treści art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Oznacza to, że realizatorem (wykonawcą)

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/SkrzynkaESP
<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.

Programu jest wyłącznie Wójt Gminy Rząśnia, a nie podmioty wskazane przez Radę w § 3 ust. 1 pkt 2-6 Programu np. Przytulisko i Hotel dla zwierząt domowych, czy gospodarstwo rolne (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 października 2022 r., sygn. II SA/Łd 481/22);

2) § 4 ust. 1 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy, ponieważ nie informuje, z którym schroniskiem Gmina ma podpisaną umowę, zatem nie precyzuje, w którym konkretnie schronisku będą umieszczane zwierzęta bezdomne;

3) nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy – treść § 4 ust. 2 Programu, gdyż sugeruje że Gmina do dnia podjęcia uchwały nie dokonała wyboru schroniska. Charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi wymaga, aby wszelkie umowy dotyczące wykonywanych przez Gminę zadań związanych z programem, były podpisane i zawarte przed uchwaleniem programu przez radę gminy;

4) § 5 ust. 1 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ kwestia opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmiania została uregulowana w sposób zbyt ogólny. Przepis § 5 ust. 1 Programu nie określa np. kwestii obserwacji i liczenia populacji kotów wolno żyjących. Na konieczność szczegółowego uregulowania powyższego zadania zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18 oraz WSA w Łodzi np. w wyrokach z dnia 27 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1030/22 i z dnia 23 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1081/22;

5) § 5 ust. 1 pkt 6 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 są to zwierzęta podlegające czynności odławiania. Stosownie do art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy odławianie dotyczy wyłącznie zwierząt bezdomnych. Co więcej, skoro wolno żyjące koty nie są zwierzętami bezdomnymi – nie może ich dotyczyć również 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 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 § 5 ust. 1 pkt 6 Programu o sterylizacji kotów wolno żyjących bez zawarcia w Programie jakiegokolwiek planu prowadzenia tych działań;

6) mając na uwadze uwagi wskazane w pkt 4 zawiadomienia, wątpliwości organu nadzoru budzi treść § 5 ust. 1 pkt 6 Programu. Dodatkowo zauważyć trzeba, że stwierdzenie

„w uzasadnionych przypadkach” przekracza granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy i 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;

7) § 5 ust. 2 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, bowiem nie informuje, z którym lekarzem weterynarii Gmina ma podpisaną umowę w zakresie udzielenia pomocy weterynaryjnej kotom wolno żyjącym. Jednocześnie § 5 ust. 2 Programu przekracza granice upoważnienia zawartego w ww. przepisie w zakresie „interwencyjnego odławiania i sterylizacji” kotów wolno żyjących. Jak to zostało opisane wyżej zwierzęta te nie podlegają odławianiu oraz sterylizacji, bez opracowanego planu w tym zakresie. Dodatkowo należy zauważyć, że jeżeli kot wolno żyjący ucierpiał w wyniku wypadku (o czy mowa w § 5 ust. 2 Programu), to takiemu zwierzęciu należy zapewnić opiekę weterynaryjną, a nie poddawać go zabiegowi sterylizacji. Stosownie do art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, zadaniem Gminy jest zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (również kotów wolno żyjących);

8) nie mieści się w granicach upoważnienia z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy regulacja § 5 ust. 3 Programu w zakresie wyrazów „umieszczany jest w schronisku, z którym Gmina ma podpisaną umowę”. 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.). Koty wolno żyjące są natomiast zwierzętami dzikimi, żyjącymi niezależnie od człowieka, ale w jego otoczeniu. Zwierzęta te są elementem ekosystemu, a ich obecność zapobiega rozprzestrzenianiu się myszy i szczurów. Wolno żyjących kotów nie należy zatem umieszczać w schronisku dla zwierząt, lecz wypuszczać na wolność w miejscu ich dotychczasowego bytowania;

9) § 6 ust. 5 Programu w zakresie wyrazów „zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa” przekracza granice kompetencji określone w art. 11a ust. 2 pkt 3 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) § 7 ust. 1 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, ponieważ nie precyzuje, w którym schronisku Gmina będzie realizowała zadanie polegające na obowiązkowej sterylizacji lub kastracji zwierząt;

11) nie stanowi o prawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy treść § 8 ust. 1 pkt 1 Programu. Rada nie wskazała w tym przepisie schroniska, któremu powierza zadanie polegające na poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Z regulacji tej nie wynika także, jakie konkretnie czynności będzie podejmowało schronisko w celu realizacji zadania poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Na konieczność szczegółowego uregulowania tej kwestii zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi np. w wyroku z dnia 6 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 547/21;

12) § 10 ust. 1 Programu w zakresie wyrazów „w przypadku ewentualnych zdarzeń” przekracza granice upoważnienia wskazanego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy i narusza Zasady techniki prawodawczej. Uchwała podejmowana przez radę gminy musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (zob. wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94).

Wobec powyższego, w terminie do dnia 27 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-Chłódzyńska
Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru
i Kontroli

Do wiadomości:

Wójt Gminy Rząśnia