

Łódź, 10 marca 2022 r.

PNIK-I.4131.297.2022

Rada Gminy Ujazd

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 LII/397/22 Rady Gminy Ujazd z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ujazd w roku 2022, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 28 lutego 2022 r.

Uzasadnienie

W toku kontroli uchwały Nr LII/397/22 Rady Gminy Ujazd z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ujazd w roku 2022, organ nadzoru powziął wątpliwości, co do jej zgodności z prawem.

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą następujących zapisów przedmiotowej uchwały:

1) zapis § 2 pkt 4 uchwały w zakresie wyrazów „(następny zakład leczniczy zostanie wyłoniony na podstawie konkursu ofert)” nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą. 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 zadania oraz sposobu realizacji tych zadań. Obowiązkiem Rady jest zatem wskazanie konkretnego zakładu leczniczego, który będzie

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.

świadczył usługi weterynaryjne, a nie informowanie w programie, że następny zakład leczniczy zostanie wyłoniony na podstawie konkursu ofert;

2) w § 2 pkt 5 i 6 uchwały Rada wskazała, w jaki sposób rozumieć znaczenie takich pojęć jak zwierzęta bezdomne i zwierzęta gospodarskie. Zapisy te przekraczają granice upoważnienia ustawowego z art. 11a ust. 2 ustawy i jednocześnie naruszają zasady techniki prawodawczej, ponieważ definicje ww. pojęć zawiera art. 4 pkt 16 i 18 ustawy. Zgodnie z treścią § 4 ust. 3 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) w uchwale nie odsyła się do przepisów innych aktów normatywnych, natomiast § 149 załącznika do ww. rozporządzenia stanowi, że w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych;

3) § 3 pkt 1 uchwały nie wypełnia delegacji określonej w art. 11a ust. 2 ustawy, ponieważ nie wskazuje, które organizacje społeczne oraz jakie inne służby porządkowe zgłaszać mogą zgubione i blakające się po terenie gminy zwierzęta bezdomne;

4) w § 3 pkt 5 uchwały Rada postanowiła, że ograniczanie populacji bezdomnych zwierząt polega na sterylizacji i kastracji psów przebywających w schronisku. Regulacja ta nie wypełnia delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, ponieważ ustawodawca zobowiązuje radę gminy do uregulowania w programie kwestii obligatoryjnej sterylizacji lub kastracji zwierząt (a nie tylko psów) w schroniskach dla zwierząt;

5) zapisy § 3 pkt 7 uchwały w zakresie dwukrotnie występującego w nim wyrazu „domowych” – przekraczają granice delegacji wskazanej w art. 11a ust. 2 ustawy. Zgodnie z definicją ustawową – zwierzętami bezdomnymi są zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Zatem poprzez określenie „bezdomne zwierzęta domowe” Rada wprowadziła do uchwały nowe pojęcie, które nie jest znane ustawie. Natomiast zapis dotyczący usypiania ślepych miotów zwierząt domowych jest niezgodny z treścią art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, gdyż ustawodawca nie dokonuje w żadnym zapisie ograniczenia tego zadania wyłącznie do zwierząt domowych;

6) treść § 3 pkt 9 uchwały nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 11a ust. 2 ustawy. Elementy podlegające regulacji w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt określają przepisy art. 11a ust. 2, 3, 3a oraz 5 ustawy i żaden z tych przepisów nie dotyczy kwestii znęcania się nad zwierzętami;

7) § 4 pkt 3 uchwały w zakresie wyrazów „a w szczególności zwierząt oddawanych do adopcji” przekracza zakres kompetencji wynikający z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy. Przepis ten wprowadza konieczność uregulowania w programie obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt, a prawidłowe wykonanie tego zadania przez gminę oznaczać będzie, że wszystkie zwierzęta przebywające w schronisku poddane zostaną tym zabiegom. W związku z powyższym zapis dotyczący obowiązkowej sterylizacji albo kastracji w szczególności zwierząt oddawanych do adopcji – jest zapisem zbędnym;

8) zapisy § 5 ust. 1 i 2 uchwały pozostają bez związku z delegacją ustawową zawartą w art. 11a ust. 2 ustawy, kwestia kontroli realizacji postanowień umowy pomiędzy Gminą, a schroniskiem stanowi bowiem materię umowną, nie podlegającą regulacji w uchwale przyjmującej program opieki nad zwierzętami bezdomnymi;

9) § 6 ust. 2 pkt 2 i 3 uchwały nie wypełniają delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ nie zawierają listy opiekunów kotów wolno żyjących oraz nie informują, jakie konkretnie organizacje pozarządowe będą sprawować opiekę nad tymi zwierzętami. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18 – do uznania, że został wypełniony obowiązek nałożony przez art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy konieczne jest: wskazanie konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, zawarcie listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt oraz listy miejsc i częstotliwości dokarmiania kotów wolno żyjących;

10) § 7 ust. 1 i 2 uchwały przekraczają granice upoważnienia udzielonego Radzie w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy. Przepis ten stanowi bowiem, że odławianiu podlegają zwierzęta bezdomne, bez względu na to, czy zwierzęta są agresywne i stwarzają zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi lub zwierząt – czy nie;

11) § 10 uchwały w zakresie wyrazów „zgodnie z zasadami postępowania w zakresie transportu zwierząt kręgowych określonymi w przepisach odrębnych” nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy, ponadto kwestia ta została uregulowana w art. 24 ustawy;

12) w § 13 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że sterylizacja i kastracja psów i kotów ma na celu ograniczanie populacji bezdomnych zwierząt. Regulacja taka nie wypełnia delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy. Zgodnie z tym przepisem obowiązkowa sterylizacja lub kastracja dotyczy wszystkich zwierząt przebywających w schroniskach dla zwierząt, bez ograniczenia wyłącznie do psów i kotów;

13) § 13 ust. 2 i 3 uchwały w zakresie wyrazów „o których mowa w ust. 1” przekraczają granice upoważnienia ustawowego, zgodnie z zastrzeżeniami wskazanymi powyżej;

14) zapisy § 13 ust. 4-7 uchwały dotyczą przeprowadzania zabiegów sterylizacji lub kastracji zwierząt, które posiadają właściciela. Regulacje te stanowią zatem plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, wobec czego powinny być zapisane w odrębnym paragrafie, a nie stanowić dalszego ciągu § 13 ust. 1-3, który dotyczy obowiązkowej sterylizacji lub kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt;

15) § 13 ust. 5 uchwały jest zapisem nieprawidłowym, gdyż nie wskazuje konkretnego zakładu leczniczego, wykonującego opisywane zabiegi, a dodatkowo informuje, że Gmina zawiera umowę z zakładem leczniczym, natomiast krótki (roczny) czas obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi wymaga wcześniejszego zawarcia takich umów, jeszcze przed podjęciem uchwały w tej sprawie i wskazania w uchwale adresów i nazw podmiotów, z którymi Gmina zawarła umowy na wykonanie zadań programu;

16) § 14 pkt 3 uchwały nie wypełnia delegacji zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, ponieważ nie informuje, które organizacje pozarządowe będą prowadziły promocję adopcji zwierząt oraz akcji adopcyjnych;

17) § 18 ust. 1 i 2 uchwały nie wypełniają delegacji określonej w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, ponieważ dotyczą wyłącznie usypiania ślepych miotów psów i kotów, w sytuacji, gdy ustawodawca wymaga od lokalnego prawodawcy uregulowania w programie kwestii usypiania ślepych miotów (nie tylko psów i kotów);

18) postanowienia § 18 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały wykraczają poza granice delegacji ustawowej art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, ponieważ zadaniem rady gminy jest uregulowanie w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi wyłącznie kwestii usypiania ślepych miotów zwierząt bezdomnych. Dodatkowo zapis o konieczności złożenia oświadczenia o poddaniu zwierzęcia zabiegowi sterylizacji stanowi nałożenie na właściciela obowiązku nie przewidzianego w ustawie o ochronie zwierząt;

19) § 19 ust. 1 uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, ponieważ Rada postanowiła w nim, że Gmina sprawuje opiekę weterynaryjną nad bezdomnymi zwierzętami w przypadku zdarzeń drogowych. Przywołany przepis ustawy zobowiązuje do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (nie tylko zwierząt bezdomnych). W zakresie natomiast wyrazów „i innych” Rada przekroczyła granice upoważnienia określone w tym artykule, bowiem ustawodawca nałożył obowiązek zapewnienia zwierzętom opieki weterynaryjnej

w przypadku wyłącznie zdarzeń drogowych. Powyższy zarzut dotyczy również zapisów § 19 ust. 2, § 19 ust. 2 pkt 2, § 23 pkt 2 uchwały, w których mowa o innych zdarzeniach losowych;

20) § 20 uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej wynikającej z dyspozycji art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, w którym ustawodawca zobowiązał do wskazania w programie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. W § 20 uchwały Rada wskazała natomiast adresy gospodarstw zapewniających miejsca wyłącznie dla zwierząt gospodarskich, dla których Wójt Gminy Ujazd wydał decyzję o czasowym odebraniu go właścicielowi lub opiekunowi z uwagi na traktowanie go w sposób, o którym mowa w art. 6 ust. 2 ustawy, dotyczącego znęcania się nad zwierzętami. Zarzut ten dotyczy odnosi się również do zapisu § 23 pkt 4 uchwały;

21) zapisy § 21 ust. 1, 2 i 3 uchwały nie mieszczą się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie w art. 11a ust. 2, 3, 3a i 5 ustawy. Żaden z przepisów ustawy nie zezwala na regulowanie w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi zasad postępowania w przypadku pojawienia się na terenie zabudowanym zwierzęcia innego niż gospodarskie lub domowe;

22) w § 23 uchwały Rada wskazała sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Art. 11a ust. 5 ustawy stanowi, że 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. Regulacja § 23 uchwały nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ nie wskazuje konkretnych kwot przeznaczonych na wykonanie poszczególnych zadań programu, a jedynie procentową wielkość ogólnej kwoty 140.000 zł. Ponadto analiza treści § 23 pkt 1-4 uchwały prowadzi do wniosku, że Rada pominęła wskazanie wielkości środków finansowych na takie obligatoryjne zadania jak: obligatoryjna sterylizacja lub kastracja zwierząt w schronisku dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, oraz na następujące zadania fakultatywne opisane w przedmiotowej uchwale: plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie oraz działalność edukacyjna. 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”. Należy podkreślić, że brak określenia kwoty na realizację jednego z obligatoryjnych zadań programu, stanowi istotne naruszenie prawa.

Wobec powyższego, w terminie do dnia 16 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-Chłędzińska
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Do wiadomości:

Wójt Gminy Ujazd