

Łódź, 20 marca 2023 r.

PNIK-I.4131.252.2023

Rada Gminy Pabianice

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 LXXVI/504/2023 Rady Gminy Pabianice z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pabianice w 2023 roku, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 3 marca 2023 r.

Uzasadnienie

W toku kontroli uchwały Nr LXXVI/504/2023 Rady Gminy Pabianice z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pabianice w 2023 roku, organ nadzoru powziął wątpliwości, co do jej zgodności z prawem.

Zastrzeżenie organu nadzoru dotyczą następujących postanowień Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pabianice w 2023 roku (zwanego dalej programem), stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały:

- 1) regulacja § 2 ust. 3 programu nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572) dalej ustawa lub ustawa o ochronie zwierząt, ponieważ nie wskazuje, o jakie konkretnie organizacje prozwierzęce, chodzi. Krótki (roczny) okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność jednoznacznego określenia wszystkich podmiotów, przy pomocy których gmina będzie w ciągu najbliższego

roku realizować nałożone na nią zadania. Obowiązkiem Rady jest zatem wskazanie w programie konkretnych jednostek organizacyjnych oraz organizacji pozarządowych, z którymi Gmina Pabianice będzie współpracować przy realizacji zadań określonych w programie;

- 2) w § 3 ust. 3 pkt 1-3 i 7 programu w zakresie wyrazów „właściwe”, „zgodnie z potrzebami gatunku”, „niezbędną”, „niezwłocznie”, przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy i jednocześnie 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. Powyższe dotyczy także regulacji § 9 ust. 3 pkt 9 w zakresie wyrazów „w uzasadnionych przypadkach innych”;
- 3) § 3 ust. 3 pkt 4 i 6 programu w zakresie wyrazów „zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami” (pkt 4), „w przypadkach określonych odrębnymi przepisami” (pkt 6), przekracza zakres kompetencji określony w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy, 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;
- 4) w § 3 ust. 3 pkt 8 programu Rada postanowiła, że „Schronisko zapewnia: przekazywanie raz w miesiącu informacji o zwierzętach przyjętych do Schroniska (wraz z ich zdjęciami pocztą elektroniczną) oraz o zwierzętach przebywających w Schronisku wraz z miesięczną fakturą, oraz listą zwierząt przebywających w Schronisku wraz z listą wyjść (upadków, adopcji, eutanazji, zwrotów do właścicieli)” przekracza delegację ustawową określoną w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy. W ocenie organu nadzoru unormowanie powyższe nie mieści się w ramach upoważnienia ustawowego określonego w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy, zaś może być zastrzeżone w ewentualnej umowie cywilnoprawnej pomiędzy Gminą Pabianice a Schroniskiem;
- 5) w § 5 ust. 1 programu Rada postanowiła, że „Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt realizowane będzie w szczególności poprzez prowadzenie

na stronie internetowej Urzędu Gminy oraz Schroniska, bieżącej informacji o możliwości adopcji psów, wraz z ich opisem i dokumentacją zdjęciową a także promocję na łamach czasopisma „Nasza Gmina Pabianice”. Powyższe unormowanie nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, ponieważ zadanie to zostało ograniczone jedynie do zwierząt jednego gatunku tj. do psów. Ponadto Rada w omawianej regulacji posłużyła się sformułowaniem "w szczególności". Użycie ww. zwrotu powoduje, że określone w nim elementy poszukiwania właścicieli zwierząt mają charakter wyliczenia otwartego. Taka regulacja oznacza, że Rada nie określiła w sposób wyczerpujący wszystkich sposobów poszukiwania właścicieli zwierząt;

- 6) w § 5 ust. 6 programu Rada postanowiła, że „Osoby fizyczne, które adoptują psa pochodzącego z terenu gminy Pabianice a przebywającego w Schronisku, otrzymają przez okres jednego roku pomoc w postaci pokrycia kosztów opieki weterynaryjnej.” W ocenie organu nadzoru regulację tę warto byłoby uzupełnić o informację, w jakim zakresie Gmina finansuje powyższe zadania, tj. czy Gmina ponosi 100%, czy np. 50% kosztów ww. opieki weterynaryjnej. Dla mieszkańców gminy, wprowadzenie do programu takich zapisów byłoby cenną informacją, stanowiącą być może zachętę do podjęcia działań w zakresie adopcji zwierząt. Ponadto organ nadzoru wskazuje, że kwota, która została przeznaczona na realizację ww. zadania musi zostać uwzględniona w finansowaniu programu;
- 7) w § 6 ust. 3 programu postanowiono o realizacji obowiązkowej sterylizacji albo kastracji kotów wolno żyjących oraz usypianiu ślepych miotów. Regulacja ta wykracza poza granice upoważnienia ustawowego i jest nieprawidłowa z kilku powodów. Po pierwsze – ograniczenie populacji bezdomnych zwierząt poprzez obowiązkową sterylizację albo kastrację dotyczy zwierząt przebywających w schronisku dla zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy). Po drugie – koty wolno żyjące nie są zwierzętami bezdomnymi. Po trzecie – brak jest podstaw prawnych, by działaniem polegającym na ograniczeniu populacji bezdomnych zwierząt obejmować koty wolno żyjące (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1030/22). Zatem należy zauważyć, że ustawa o ochronie zwierząt nie zalicza kotów wolno żyjących do zwierząt bezdomnych – nie dotyczy ich zatem postulat ograniczania bezdomności zwierząt. Organ nadzoru podziela również 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 (§ 6 ust. 3),

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. Zastrzeżenie to dotyczy także § 15 ust. 1 pkt 7 Programu, dotyczącego finansowania tych zabiegów oraz usypiania ślepych miotów;

- 8) w § 8 ust. 1 programu Rada postanowiła, że Gmina zapewnia i finansuje opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt wolno żyjących, zwierząt bezdomnych, a także posiadających właściciela w przypadkach, gdy kontakt z nim jest niemożliwy, a zwierzę wymaga natychmiastowej pomocy. Regulacja taka przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, w którym ustawodawca zobowiązał do zapewniania całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, bez wprowadzania w tej kwestii jakichkolwiek ograniczeń. W granicach tego upoważnienia nie mieści się również postanowienie § 8 ust. 1 programu w zakresie wyrazów „w przypadkach, gdy kontakt z nim jest niemożliwy, a zwierzę wymaga natychmiastowej pomocy”;
- 9) § 9 ust. 3 programu nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ nie wskazuje konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące;
- 10) § 9 ust. 3 programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ nie określa wysokości środków finansowych na zadanie określone w § 5 ust. 6 programu tj. pokrycia kosztów opieki weterynaryjnej przez okres jednego roku osobom fizycznym, które adoptują psa z terenu gminy Pabianice. Na konieczność jednoznacznego wskazania konkretnych kwot przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań programu zwrócił uwagę WSA w Łodzi np. w wyroku z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21.

Wobec powyższego, w terminie do 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-Chłędzińska
Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru
i Kontroli

Do wiadomości:
Wójt Gminy Pabianice