

Łódź, 28 kwietnia 2022 r.

PNIK-I.4131.545.2022

Rada Miejska w Zelowie

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 XXXV/405/2022 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Zelów na rok 2022”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 11 kwietnia 2022 r.

Uzasadnienie

W toku kontroli uchwały Nr XXXV/405/2022 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Zelów na rok 2022”, organ nadzoru powziął wątpliwości, co do jej zgodności z prawem.

Zastrzeżenie organu nadzoru dotyczy braku zamieszczenia w uchwale lub w jej uzasadnieniu informacji o przekazaniu projektu uchwały do zaopiniowania: organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy. Należy zauważyć, że obowiązek powyższy wynika z treści art. 11a ust. 7 pkt 2 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

bezdомności 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 w Gminie Zelów na rok 2022” (zwanego dalej programem), stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały:

1) w § 3 ust. 2 pkt 9 programu postanowiono o współdziałaniu z organizacjami społecznymi, szkołami, a przede wszystkim z mieszkańcami gminy w zakresie edukacyjno-informacyjnym propagującym Program w celu ograniczenia porzucania niechcianych zwierząt przez ich właścicieli - nie precyzując, o jakie organizacje społeczne chodzi. Brak wskazania konkretnych organizacji społecznych wykonujących powierzone jej zadania stanowi niewłaściwe wypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2, 3, 3a i 5 ustawy. Charakter i czas obowiązywania programu wymagają precyzyjnego określenia wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji jego zadań. Zastrzeżenie to dotyczy także § 3 ust. 3 pkt 3 programu;

2) w § 4 ust. 1 pkt 1 programu Rada postanowiła, że zapewni odławianym bezdomnym, zagubionym, wałęsającym się, pozostającym bez opieki właściciela psom, a w uzasadnionych przypadkach także kotom miejsce w schronisku, wskazując jednocześnie, że zgłaszanie bezdomnych psów do schroniska będzie odbywać się systematycznie według potrzeb, w możliwie jak najkrótszych terminach. Organ nadzoru wskazuje, że ustawodawca w przepisie art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy zdecydował, że zapewnienie bezdomnym zwierzętom opieki winno nastąpić poprzez umieszczanie ich w schronisku dla zwierząt. Treść normy prawnej zawartej w cytowanym przepisie nie budzi wątpliwości, że chodzi o każde zwierzę bezdomne. Ustawodawca nie wprowadza ograniczenia jedynie do psów, czy kotów. Ponadto Rada wskazała, że powyższe zadanie, w okresie od 1 lipca 2022 r. do 31 grudnia 2022 r., zostanie zrealizowane przez schronisko, z którym Gmina Zelów podpisze umowę. W ocenie organu nadzoru taki zapis nie wypełnia delegacji ustawowej wyrażonej w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy. Wykonawczy charakter aktu nie zostanie zachowany, jeżeli pominię się w nim konkretne podmioty realizujące zadania. Zatem brak wskazania konkretnego schroniska, które będzie w tym terminie zapewniać opiekę bezdomnym zwierzętom uniemożliwia realizację obligatoryjnego zadania wynikającego z programu;

3) zapisy § 4 ust. 2 pkt 1-3 programu nie wypełniają delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Nie wskazują konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, nie zawierają też listy społecznych

opiekunów (karmicieli) tych zwierząt. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18 wymienione powyżej elementy stanowią niezbędne minimum, jakie zawierać ma program opieki nad zwierzętami bezdomnymi, aby uznać, że rada gminy wypełniła obowiązek nałożony w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy;

4) zapisy § 4 ust. 3 pkt 2 programu w zakresie wyrazów „odpowiedniemu podmiotowi”, przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 3 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. 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;

5) zapis § 4 ust. 9 programu nie wskazuje gabinetu weterynaryjnego, który będzie wykonywał usługi dobrowolnego znakowania elektronicznym czipem psów mających właściciela. Brak wskazania np. nazwy i adresu gabinetu weterynaryjnego, z usług którego korzystać mogą właściciele zwierząt stanowi o niewypełnieniu delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 3 ustawy. Jak już wyżej wskazano, charakter i czas obowiązywania programu wymagają precyzyjnego określenia wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji zadań programu;

6) w § 5 ust. 1 programu 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 § 5 ust. 1 programu nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ w ust. 1 pkt 4 tego paragrafu Rada wskazała łączną kwotę na realizację kilku zadań: zapobieganie wzrostu populacji zwierząt bezdomnych, w szczególności poprzez działania propagujące oznakowanie i rejestrację psów, sterylizację i kastrację bezdomnych kotów

i psów, a także usypianie ślepych miotów. 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. Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że zapis ust. 1 pkt 4 tego paragrafu w zakresie wyrazów „sterylizacji i kastracji bezdomnych kotów i psów” – przekracza granice delegacji wskazanej w art. 11a ust. 2 w związku z art. 11a ust. 5 ustawy. Ustawodawca bowiem nakłada obowiązek obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt (nie tylko bezdomnych kotów i psów).

Wobec powyższego, w terminie do dnia 5 maja 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-Chłodzińska
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Do wiadomości:

Burmistrz Zelowa