

Łódź, 19 kwietnia 2022 r.

PNIK-I.4131.501.2022

Rada Gminy Łanięta

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 XLVI/257/22 Rady Gminy Łanięta z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Łanięta w 2022 roku, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 4 kwietnia 2022 r.

Uzasadnienie

W toku kontroli uchwały Nr XLVI/257/22 Rady Gminy Łanięta z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Łanięta w 2022 roku, 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, działającym na obszarze gminy. 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 6 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 547/21 „niezasięgnięcie opinii organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działających na obszarze gminy, stanowi naruszenie trybu podejmowania uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad

zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Brak działającej na terenie gminy organizacji społecznej, czy też brak wiedzy, co do powyższej kwestii, nie zwalnia z realizacji obowiązku wskazanego w ustawie, a to z tej przyczyny, że za działającą na terenie gminy należy uznać każdą organizację, która swoim zakresem działania obejmuje jej obszar. W tym kontekście jej siedziba nie ma żadnego znaczenia. To na organie gminy spoczywa obowiązek ustalenia, czy podmioty wskazane przez ustawodawcę obejmują swoim zakresem działania daną gminę. Ma on więc obowiązek ustalenia zasięgu działania tych podmiotów, bądź definitywne ustalenie, że teren gminy nie jest objęty działaniem podmiotów spełniających przesłanki ustawowe - jest to jedyna sytuacja, w której gmina będzie zwolniona z obowiązku zasięgnięcia opinii”.

Jednocześnie, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) – „akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”. Tymczasem przepisowi o wejściu w życie przedmiotowego aktu (§ 3 uchwały) nadano brzmienie: „Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego i wchodzi w życie z dniem 01 stycznia 2022 r.”

Ponadto zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą następujących zapisów programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Łanięta w 2022 roku (zwanego dalej programem), stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały:

1) w § 1 ust. 1 programu Rada postanowiła, że „Gmina Łanięta zapewnia bezdomnym psom miejsce w Schronisku PSIAKOWO i spółka w Piotrowicach 24, gmina Bielawy, na zasadach zawartych w podpisanej umowie”. Zapis taki przekracza granice upoważnienia określone w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy, ponieważ ustawodawca nie wprowadza ograniczenia tego zadania wyłącznie do bezdomnych psów. 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;

2) w § 6 ust. 1 programu postanowiono o usypianiu ślepych miotów psów i kotów, co jest niezgodne z treścią art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Zapis ten w zakresie wyrazów „psów i kotów” przekracza granice delegacji wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. W przepisie tym ustawodawca zobowiązuje do uregulowania w programie zadania polegającego na usypianiu

ślepych miotów. Zabieg ten dotyczy zatem wszystkich zwierząt bezdomnych i z treści ww. ustawy nie można wyinterpretować zawężenia obowiązku gminy w zakresie jedynie usypiania ślepych miotów psów i kotów;

3) zapis § 6 ust. 2 programu w zakresie wyrazów „a zwłoki usypionych zwierząt muszą być odebrane przez podmiot posiadający odpowiednie uprawnienia” pozostaje bez związku z delegacją ustawową zawartą w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Żaden z przepisów ustawy nie upoważnia rady gminy do regulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi kwestii dotyczącej zwłok usypionych zwierząt. Zapisem § 6 ust. 2 programu w zakresie dotyczącym zwłok usypionych zwierząt Rada przekroczyła delegację ustawową;

4) zapis § 7 ust. 1 programu w zakresie wyrazów: „tymczasowe” oraz „bezdomnych lub zaniedbanych odebranych dotychczasowemu właścicielowi na podstawie stosownych decyzji właściwych organów” – przekracza upoważnienie ustawowe i wprowadza ograniczenia, którego kompetencje nie wynikają z treści art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Zgodnie z treścią tego przepisu, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt polega na wskazaniu gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. W ocenie organu nadzoru, przy takim sformułowaniu ustawowym nie może być mowy, aby wolą ustawodawcy było zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym jedynie zwierzęciu gospodarskiemu odebranemu właścicielowi w drodze decyzji wydanej przez właściwy organ lub bezdomnym zwierzętom gospodarskim. Wskazać należy, że ustawodawca posługuje się pojęciem „zwierząt gospodarskich” nie wprowadzając żadnych dodatkowych ograniczeń. Ponadto, w zakresie wyrazu „tymczasowe”, Rada przekroczyła granice upoważnienia ustawowego, ponieważ ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy nie upoważnił Rady do regulowania kwestii czasu umieszczenia zwierząt w gospodarstwie rolnym;

5) w § 11 ust. 1 lit. a-d programu określono sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Rada postanowiła, że środki finansowe przeznaczone będą: a) na opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w szczególności zakup karmy, w wysokości 500,00 zł, b) na ograniczanie bezdomności zwierząt, na zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, w wysokości 2 500,00 zł, c) na zapewnienie opieki w schronisku, transport i wyłapywanie bezdomnych zwierząt, w wysokości 20 000,00 zł, d) na sterylizację/kastrację zwierząt będących własnością mieszkańców Gminy Łanięta 2 000,00 zł. 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 § 11 programu nie stanowi właściwego wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ w ust.1 lit. b tego paragrafu wskazano jedną, łączną kwotę na realizację takich zadań jak: ograniczanie bezdomności zwierząt oraz na zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Sytuacja taka ma miejsce również w ust. 1 lit. c programu, w którym ustalono jedną kwotę na realizację różnych zadań. Analiza zapisów § 11 ust. 1 programu prowadzi też do wniosku, że Rada pominęła określenie wysokości środków pieniężnych na wykonywanie takich zadań jak: obowiązkowa sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich – które stanowią obowiązkowe zadania programu oraz zadania fakultatywnego, jakim jest plan znakowania zwierząt w gminie, o którym Rada postanowiła w § 9 programu. 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 obowiązkowych zadań programu, stanowi istotne naruszenie prawa. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że § 11 ust. 1 programu pozostaje w istotnej sprzeczności z treścią i celem przepisu art. 11a ust. 5 ustawy. Rada nie określiła bowiem, jaka konkretnie kwota przeznaczona będzie na każde z ww. zadań i czy w konsekwencji rzeczywiście każde z tych zadań będzie finansowane, a nie pozostanie jedynie zadaniem fikcyjnym.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej, do którego doszło podczas uchwalania przedmiotowej uchwały. Zgodnie ze stosowanym odpowiednio do aktów prawa miejscowego § 124 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), 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. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Łanięta w 2022 roku, stanowi załącznik do uchwały Nr XLVI/257/22 –

załącznik zaś jest integralną częścią uchwały. Oznacza to, że zapisy załącznika podlegają takiej samej systematyzacji jednostek redakcyjnych, co uchwała.

Wobec powyższego, w terminie do dnia 25 kwietnia 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:
Wójt Gminy Łanięta