

Łódź, 18 marca 2022 r.

PNIK-I.4131.352.2022

Rada Gminy Siemkowice

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 XXXVI/222/22 Rady Gminy Siemkowice z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Siemkowice na rok 2022, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 4 marca 2022 r.

Uzasadnienie

W toku kontroli uchwały Nr XXXVI/222/22 Rady Gminy Siemkowice z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Siemkowice na rok 2022 roku, organ nadzoru powziął wątpliwości, co do jej zgodności z prawem.

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą następujących zapisów Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Siemkowice na rok 2022 (zwanego dalej programem), stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały:

1) w § 1 programu Rada postanowiła, że „Program ma zastosowanie w stosunku do wszystkich bezdomnych zwierząt domowych, w tym w szczególności do bezdomnych psów i kotów przebywających w granicach administracyjnych Gminy Siemkowice”. Organ nadzoru wskazuje, że taki zapis w zakresie odnoszącym się do wyrażenia „bezdolnych zwierząt domowych” przekracza granice delegacji wskazanej w art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), zwanej dalej ustawą. Organ

nadzoru wskazuje, że regulacje objęte programem powinny dotyczyć wszystkich zwierząt bezdomnych nie tylko domowych. 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. W ocenie organu nadzoru powyższe dotyczy także zapisu § 3 pkt 1 programu, w którym Rada postanowiła, że „celem niniejszego programu jest: zapobieganie bezdomności bezpiecznych zwierząt oraz opieka nad nimi”. Określenie „bezpiecznych zwierząt” jest także pojęciem nieznanym ustawie.

2) w § 4 ust. 1 pkt 3 programu Rada wskazała jako wykonawców programu między innymi: organizacje społeczne, stowarzyszenia, fundacje, których statutowym celem działania jest przeciwdziałanie bezdomności zwierząt we współpracy z organami gminy. Jednocześnie Rada nie sprecyzowała o jakie podmioty chodzi. W ocenie organu nadzoru, krótki (roczny) okres obowiązywania programu w pełni uzasadnia konieczność konkretnego wskazania podmiotów, przy pomocy których gmina będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią ustawą zadania.

3) w § 7 ust. 2 programu Rada określiła wymagania dla podmiotu zajmującego się wyłapywaniem bezdomnych zwierząt. W ocenie organu nadzoru treść tego zapisu jest sprzeczna z § 7 ust. 1 programu, w którym Rada wyznaczyła zadania realizowane przez schronisko, w tym także odławianie bezdomnych zwierząt. Powyższe wskazuje, że poza schroniskiem do realizacji zadania polegającego na odławianiu bezdomnych zwierząt zobowiązany został dodatkowo inny podmiot. Zapis § 7 ust. 2 programu przekracza granice upoważnienia ustawowego wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 11a ust. 4 ustawy. Zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 ustawy, zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. W art. 11a ust. 4 ustawy postanowiono, że realizację zadań wskazanych w ust. 2 pkt 3-6, zatem m.in. odławianie bezdomnych zwierząt – gmina może powierzyć podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że realizacja zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona tylko i wyłącznie podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. W pozostałym zakresie, tj. jeśli chodzi o zadania wskazane w pkt 1, 2 oraz 7 i 8, gmina może powierzyć ich realizację także innym podmiotom, niż te które prowadzą schronisko dla zwierząt. Brzmienie przepisu art. 11a ust. 4 ustawy wyklucza zatem możliwość powierzenia przez gminę realizacji zadania odławiania bezdomnych zwierząt innemu podmiotowi niż schronisko.

4) § 7 ust. 3 programu stanowi, że „Informacja o wyborze schroniska zostanie podana w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie Gminy, w tym na stronie internetowej”. Zapis taki, w sytuacji kiedy w § 2 pkt 6 programu, Rada konkretyzuje z nazwy i adresu schronisko, jest zapisem zbędnym.

5) w § 13 programu Rada określiła w jaki sposób realizowana będzie opieka nad kotami wolno żyjącymi. Użycie zwrotu „w miarę możliwości i potrzeb” nie stanowi o wypełnieniu delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Treść zapisu § 13 określa w sposób ogólny, nieprecyzyjny i niedookreślony sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi. Przepis ten jest jedynie deklaracją, nie konkretyzuje zadań Gminy w tym zakresie. W ocenie organu nadzoru art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy nakłada na Radę obowiązek podania konkretnych sposobów działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt oraz częstotliwości dokarmiania kotów wolno żyjących. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2019 r. sygn.. 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.

6) w § 15 ust. 3 programu określono 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. Analiza treści § 15 ust. 3 programu wskazuje, że Rada nie określiła w programie kwoty na finansowanie takich zadań jak: odławianie bezdomnych zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów (które stanowią obligatoryjne zadania programu) oraz opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, edukacja mieszkańców (o której Rada postanowiła w § 14 ust. 1 pkt 3 programu) oraz dofinansowanie do planu sterylizacji lub kastracji zwierząt mających właściciela (o którym Rada postanowiła w rozdziale 3 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. Organ nadzoru wskazuje, że Rada przeznaczyła na działalność schroniska dla zwierząt jedną łączną kwotę, nie dokonując rozdzielania tej kwoty na poszczególne zadania realizowane przez schronisko. Ujęcie jednej kwoty dla wielu zadań nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego zapisu w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe – co czyni program w tym zakresie nietransparentnym.

7) zapis § 16 programu, w którym Rada wskazała, że nadzór nad realizacją obowiązków wynikających z programu sprawuje Wójt Gminy Siemkowice, przekracza granice upoważnienia ustawowego udzielonego Radzie w art. 11a ust. 2 ustawy. Organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do regulowania jeszcze raz tego, co zostało uregulowane przez ustawodawcę, ani też do wychodzenia poza zakres udzielonego mu upoważnienia ustawowego.

Dodatkowo, w ocenie organu nadzoru, utrata mocy obowiązującej uchwały Nr XXV/153/21 Rady Gminy Siemkowice z dnia 26 lutego 2021 r., następuje z mocy prawa, po upływie roku, na który została podjęta. Rada nie była zatem władna regulować kwestii utraty mocy obowiązującej powyższej uchwały, ponieważ zagadnienie to normuje wprost art. 11a ust. 1 ustawy. Regulacja § 2 omawianej uchwały jest zatem normatywnie zbędna.

Wobec powyższego, w terminie do dnia 24 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 Siemkowice