

Łódź, 7 kwietnia 2022 r.

PNIK-I.4131.440.2022

Rada Miejska w Strykowie

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 LI/452/2022 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 17 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stryków w 2022 roku, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 28 marca 2022 r.

Uzasadnienie

W toku kontroli uchwały Nr LI/452/2022 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 17 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stryków 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: właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii; organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy oraz dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających 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 20 października 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 541/21 – zaniechanie konsultacji projektu uchwały w sprawie programu opieki

nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności 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 na terenie Gminy Stryków w 2022 roku (zwanego dalej programem), stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały:

1) w § 2 pkt 3 programu Rada zawarła definicję kotów wolno żyjących, co przekracza granice upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 ustawy. Ustawodawca w art. 4 pkt 21 ustawy wyjaśnił pojęcie zwierząt wolno żyjących (dzikich), a rada gminy nie została uprawniona do tworzenia i wprowadzania do uchwały własnych definicji;

2) § 2 pkt 5 programu zawiera definicję organizacji pozarządowych. Zapisem tym, powołując się na ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Rada przekroczyła granice upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 ustawy i naruszyła obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Dodatkowo zapis ten należy uznać za zbędny, ponieważ nie informuje, z którymi organizacjami pozarządowymi Gmina współpracuje przy realizacji zadań programu;

3) w § 2 pkt 6 programu Rada wskazała, że opiekunem społecznym jest osoba, która sprawuje opiekę nad zwierzętami bezdomnymi i wolno żyjącymi. Zapis taki przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 ustawy. Na tle ugruntowanego orzecznictwa sądowego stwierdzić należy, że pojęcie opiekuna społecznego odnosi się do osoby zajmującej się opieką oraz dokarmianiem kotów wolno żyjących. Za nieprawidłowe należy uznać zatem używanie tego pojęcia w stosunku do osób opiekujących się zwierzętami bezdomnymi. Ponadto w § 2 pkt 6 programu Rada postanowiła, że opiekun społeczny może współpracować z organizacjami pozarządowymi – nie wskazując, o które organizacje chodzi;

4) w § 4 pkt 1 programu Rada postanowiła, że wykonawcami programu, z którymi współpracuje Urząd Miejski w Strykowie – są organizacje pozarządowe. Zapis taki nie wypełnia delegacji zawartej w art. 11a ust. 2 ustawy, gdyż nie wynika z niego, o jakich organizacjach mowa. Krótki (roczny) okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi w pełni uzasadnia konieczność konkretnego wskazania wszystkich podmiotów, przy pomocy których gmina będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią ustawą zadania oraz sposobu realizacji tych zadań. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi ma bowiem istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się z niego dowiedzieć: kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne w celu

zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich, kto jest podmiotem zobowiązanym do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, czy też które organizacje pozarządowe lub społeczne współpracują przy realizacji zadań programu. Celem programu jest więc określenie w sposób jednoznaczny sposobów działania gminy w celu należytego wypełnienia obowiązków wskazanych w ustawie;

5) § 9 programu nie wypełnia delegacji wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ nie zawiera listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18 powyższy element stanowi niezbędne minimum, jakie musi zawierać program opieki nad zwierzętami bezdomnymi, aby uznać, że rada gminy wypełniła obowiązek nałożony na nią w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Dodatkowo w § 9 programu Rada nie skonkretyzowała, z którymi organizacjami pozarządowymi Gmina współpracuje przy sprawowaniu opieki nad wolno żyjącymi kotami;

6) w § 18 programu Rada postanowiła, że odławianie zwierząt bezdomnych i ich transport odbywa się zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa. Zapis taki przekracza zakres kompetencji określony przez art. 11a ust. 2 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;

7) § 33 programu – w którym postanowiono, że ślepe mioty poddawane są eutanazji zgodnie z ustawą o ochronie zwierząt, przekracza granice upoważnienia wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy i narusza obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa, z przyczyn opisanych powyżej;

8) w § 36 programu Rada wskazała, że opiekę bezdomnym zwierzętom gospodarskim z terenu Gminy, które w wyniku zdarzeń losowych tego wymagają zapewnia gospodarstwo rolne położone w miejscowości Wola Błędowa. Omawiany zapis wykracza poza granice ustawowego upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy – w zakresie wyrazu „bezdomnym” oraz wyrazów „w wyniku zdarzeń losowych”. W powyższym przepisie ustawodawca zobowiązuje Radę do wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, nie wprowadzając żadnych ograniczeń: ani do „bezdomnych” zwierząt gospodarskich, ani do sytuacji będących „zdarzeniami losowymi”;

9) w § 40 programu określono sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu, który nie wypełnia delegacji zawartej w art. 11a

ust. 5 ustawy. Stosownie do tego przepisu, 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 poszczególne kwoty przeznaczane na wszystkie zadania opisane w programie. W § 40 pkt 1 programu Rada wskazała kwotę przeznaczoną na realizację zadania opisanego w § 5 programu, czyli zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom w schronisku oraz wyłapywania bezdomnych zwierząt. Należy zauważyć, że w tym zapisie wskazano jedną kwotę na realizację dwóch różnych zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy, zatem kwestia ta nie została uregulowana w sposób prawidłowy. W § 40 pkt 2 programu Rada przewidziała kwotę na realizację rekompensat dla podmiotów wskazanych w § 27 programu. W ocenie organu nadzoru zapis taki nie jest zapisem czytelnym – nie jest bowiem jasne, o który podmiot chodzi i z czym związana jest przewidziana „rekompensata”. Ponadto analiza treści § 40 programu prowadzi do wniosku, że Rada zaniechała określenia kwoty środków finansowych na takie zadania obligatoryjne jak: sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz usypianie ślepych miotów. Nie określono również kwoty na realizację zadania polegającego na znakowaniu zwierząt w schronisku dla zwierząt, o którym Rada postanowiła w § 8 programu. Na konieczność szczegółowego i wyczerpującego określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposobu wydatkowania tych środków zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20.

Wobec powyższego, w terminie do dnia 14 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:

Burmistrz Strykowa