

Łódź, 29 sierpnia 2022 r.

PNIK-I.4131.899.2022

**Rada Gminy Kluki**

**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 232/XLV/2022 Rady Gminy Kluki z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kluki w 2022 roku, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 16 sierpnia 2022 r.

**Uzasadnienie**

W toku kontroli uchwały Nr 232/XLV/2022 Rady Gminy Kluki z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kluki 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 postanowień Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kluki w 2022 roku (zwanego dalej programem), stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały:

1) § 2 ust. 2 pkt 9 programu w zakresie wyrazu „bezdolnych” stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu ustawowego tj. art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Zgodnie z treścią tego przepisu, program ma obejmować swoim zakresem kwestie usypiania ślepych miotów;

2) § 4 pkt 1 programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, ponieważ nie wskazuje, które schronisko (nazwa, adres) przeprowadzać będzie zabiegi obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt;

3) nie stanowi o prawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy treść § 5 ust. 1 programu, bowiem nie wskazuje konkretnego schroniska, które zapewnia opiekę bezdomnym zwierzętom z terenu Gminy Kluki;

4) § 6 programu nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi uregulowane jest w sposób zbyt ogólny. Regulacja powyższa nie wskazuje konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, obserwacji i liczenia populacji, nie reguluje kwestii dotyczącej rozdysponowania zakupionej karmy oraz zasad, terminów i miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących. Na konieczność szczegółowego uregulowania powyższych kwestii zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18. Dodatkowo § 6 ust. 2 pkt 3 programu w zakresie wyrazów „w uzasadnionych przypadkach” – przekracza granice upoważnienia z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy i 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;

5) treść § 7 programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy z dwóch powodów. Po pierwsze przepis ten nie zawiera informacji, które schronisko zajmować się będzie poszukiwaniem właścicieli dla bezdomnych zwierząt (nazwa i adres schroniska) oraz nie informuje, jakie konkretnie działania będą podejmowane przez schronisko oraz gminę w celu realizacji zadania, jakim jest poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt;

6) § 10 programu w zakresie wyrazów „zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt z dnia 21 sierpnia 1997 r. (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 638 ze zm.)” przekracza zakres kompetencji wskazany w art. 11a ust. 2 pkt 6 i narusza 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) w § 10 pkt 1 programu Rada postanowiła, że usypianie ślepych miotów realizuje Urząd Gminy poprzez zawarcie umowy z zakładem leczniczym dla zwierząt na dokonanie zabiegów usypiania ślepych miotów. Regulacja ta nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, gdyż nie określa z którym konkretnie zakładem leczniczym zawarta została umowa na dokonywanie tych zabiegów. Krótki (roczny) okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność jednoznacznego wskazania podmiotów, przy pomocy których gmina będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią ustawą zadania oraz sposobu realizacji tych zadań;

8) w § 11 ust. 1 programu wskazano, że wydatkowanie środków będzie się odbywało w oparciu o umowy zawarte z podmiotami wymienionymi w § 5 – podczas gdy paragraf ten wymienia jedynie gospodarstwo rolne położone w miejscowości Kawalce w gminie Kluki;

9) w § 11 ust. 2 programu Rada opisała sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Zgodnie z treścią art. 11a ust. 5 ustawy, 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, a brak wskazania środków na realizację choćby jednego z obligatoryjnych zadań programu, stanowi istotne naruszenie prawa. Analiza treści § 11 ust. 2 programu wskazuje, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w tym przepisie, ponieważ program nie przedstawia wysokości środków

finansowych przeznaczonych na takie zadania obligatoryjne jak: obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku oraz poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt;

10) w § 11 ust. 2 lit. a programu Rada wskazała jedną kwotę 31.000 zł na realizację takich zadań jak: odławianie bezdomnych zwierząt, zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku. W § 11 ust. 2 lit. b programu określono natomiast łączną kwotę (2.000 zł) na takie zadania jak: zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, usypianie ślepych miotów oraz zapewnienie opieki weterynaryjnej dla zwierząt gospodarskich umieszczonych we wskazanym gospodarstwie rolnym. Regulacje takie nie wypełniają delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ nie informują o przeznaczeniu konkretnej sumy na wykonanie każdego zadania z osobna. W wyroku z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20 NSA 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”. Na konieczność wskazania konkretnych kwot przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań programu zwrócił również uwagę WSA w Łodzi w wyroku z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21;

11) dwukrotnie w § 11 ust. 2 lit. b programu Rada przekroczyła granice upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 7 i 8 ustawy używając wyrazu „bezdomnym”. Zgodnie z treścią ww. przepisów program wskazywać ma gospodarstwo rolne zapewniające miejsce dla zwierząt gospodarskich oraz zapewniać całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Należy zauważyć, że ustawodawca nie wprowadził w tych przepisach ograniczenia do zwierząt „bezdomnych”, a Rada nie ma prawa dokonywać modyfikacji zapisów ustawy.

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 Zasad techniki prawodawczej, 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 Kluki w 2022 roku, stanowi załącznik do uchwały Nr 232/XLV/2022 – załącznik zaś jest integralną częścią uchwały. Oznacza to, że przepisy załącznika podlegają takiej samej systematyzacji jednostek redakcyjnych, co uchwała. Uwaga powyższa odnosi się do § 5 ust. 1 i 2, § 10 oraz § 11 ust. 2.

Wobec powyższego, w terminie do dnia 5 września 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**

*Piotr Cępa*

**Radca prawny - Koordynator  
Oddziału nadzoru prawnego  
i Wojewódzkiego Dziennika Urzędowego**

Do wiadomości:

Wójt Gminy Kluki