

Łódź, 8 kwietnia 2022 r.

PNIK-I.4131.446.2022

Rada Gminy Słupia

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 XXXI/188/2022 Rady Gminy Słupia z dnia 18 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Słupia na 2022 rok”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 28 marca 2022 r.

Uzasadnienie

W toku kontroli uchwały Nr XXXI/188/2022 Rady Gminy Słupia z dnia 18 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Słupia na 2022 rok”, 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 Słupia na rok 2022 (zwanego dalej programem), stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały:

1) w § 3 pkt 7 programu Rada postanowiła, że realizacja programu obejmuje zapewnienie miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich we wskazanym gospodarstwie rolnym. Zapis ten w zakresie wyrazu „bezdomnych” przekracza granice upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. W powyższym przepisie ustawodawca zobowiązuje Radę do wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, nie wprowadzając w tym zakresie żadnych ograniczeń. Rada nie była zatem uprawniona do ustalenia, że opieka w gospodarstwie rolnym będzie dotyczyła tylko „bezdomnych” zwierząt gospodarskich;

2) § 4 pkt 3 programu stanowi, że realizację zadań programu prowadzą organizacje społeczne, stowarzyszenia i fundacje – nie informując jednakże o które konkretnie organizacje, stowarzyszenia i fundacje chodzi. 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 zapewnienia 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;

3) § 6 programu nie wypełnia delegacji wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi uregulowane jest w sposób zbyt ogólny. Zapis ten nie wskazuje konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące (§ 6 ust. 1 pkt 1 programu), nie

zawiera też listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt (§ 6 ust. 3 programu). Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18 powyższe elementy stanowią 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;

4) w § 7 ust. 5 pkt 1 programu Rada postanowiła, że po zgłoszeniu bezdomne zwierzęta są odławiane i przewożone do schroniska, a w przypadkach koniecznych do lecznicy weterynaryjnej. Zapis ten nie wypełnia delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy, gdyż nie informuje, do której lecznicy weterynaryjnej zostaną przewiezione odłowione zwierzęta. Ponadto zapis § 7 ust. 5 pkt 1 programu w zakresie wyrazów „w przypadkach koniecznych” przekracza granice upoważnienia zawarte 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;

5) § 7 ust. 6 programu, w którym postanowiono, że środki do przewozu zwierząt powinny spełniać warunki określone w ustawie o ochronie zwierząt – przekracza zakres kompetencji określony przez art. 11a ust. 2 pkt 3 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;

6) zapis § 10 programu, w zakresie wyrazów „zgodnie z art. 33 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt oraz przepisami odrębnymi” przekracza granice upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Jak to wskazano powyżej, przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych wobec których jest hierarchicznie niższy;

7) w § 14 ust. 2 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 przeznaczone

na realizację wszystkich zadań opisanych w programie. Analiza treści § 14 ust. 2 programu wskazuje natomiast, że Rada zaniechała określenia kwoty środków finansowych na realizację zadania polegającego na znakowaniu zwierząt w schronisku dla zwierząt, o którym Rada postanowiła w § 7 ust. 5 pkt 4 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;

8) nie mieści się w granicach upoważnienia określonego przez art. 11a ust. 2 ustawy, treść § 15 programu, dotyczącego nadzoru sprawowanego przez Wójta Gminy Słupia nad realizacją programu. 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.

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-Chłędzińska
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Do wiadomości:

Wójt Gminy Słupia