

Łódź, 15 marca 2022 r.

PNIK-I.4131.339.2022

Rada Gminy w Dobroniu

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 XXXV/268/22 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dobroń w 2022 roku”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 1 marca 2022 r.

Uzasadnienie

W toku kontroli uchwały Nr XXXV/268/22 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dobroń w 2022 roku”, organ nadzoru powziął wątpliwości, co do jej zgodności z prawem.

Zastrzeżenie organu nadzoru dotyczy braku zamieszczenia w uchwale informacji o przekazaniu jej projektu do zaopiniowania: właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii, organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy, 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 Dobroń w 2022 roku” (zwanego dalej programem), stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały:

- 1) w § 1 pkt 10 i 11 programu Rada wskazała, w jaki sposób rozumieć znaczenie takich pojęć jak zwierzęta bezdomne i zwierzęta domowe. Zapisy te przekraczają granice upoważnienia ustawowego z art. 11a ust. 2 ustawy i jednocześnie naruszają zasady techniki prawodawczej, ponieważ definicje ww. pojęć zawiera art. 4 pkt 16 i 17 ustawy. Zgodnie z treścią § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych.
- 2) w § 1 pkt 12 programu Rada zawarła definicję „kotów wolno żyjących”. W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do zdefiniowania ww. pojęcia. Potwierdza to ww. § 149 załącznika do ww. rozporządzenia. Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Organ nadzoru wskazuje, że ustawodawca w art. 4 pkt 21 ustawy wprowadził definicję „zwierząt wolno żyjących (dzikich)”, tj. zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. W kontekście § 149 ww. rozporządzenia, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do nadawania znaczenia pojęcia „koty wolno żyjące”, bez wyraźnej delegacji ustawowej. Zatem w tym zakresie Rada przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 11a ust. 2 ustawy.
- 3) w § 3 ust. 2 pkt 1, w § 12 ust. 2 pkt 1 oraz w § 13 uchwały Rada nie wskazała konkretnych podmiotów przy pomocy których gmina będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią zadania w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Powyższe dotyczy odpowiednio wyrazów „organizacje społeczne”, „inny lekarz weterynarii” oraz „możliwość wskazania dodatkowego lub innego gospodarstwa rolnego”. Powyższe zapisy nie wypełniają delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 ustawy. Krótki (roczny) okres obowiązywania programu

opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia konieczność konkretnego wskazania podmiotów, przy pomocy których gmina będzie w ciągu najbliższego roku realizować nałożone na nią zadania oraz sposobu realizacji tych zadań. Obowiązkiem Rady jest zatem wskazanie konkretnych organizacji społecznych, których statutowym celem jest ochrona zwierząt, konkretnego gabinetu lekarza weterynarii, który w sytuacjach wyjątkowych może udzielić pomocy zwierzętom oraz konkretnego „dodatkowego lub innego gospodarstwa rolnego”, który w uzasadnionych przypadkach i sytuacjach losowych zapewni miejsce dla zwierząt gospodarskich.

- 4) w § 16 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. W § 16 ust. 2 pkt 1 programu Rada postanowiła o przeznaczeniu kwoty 60 000,00 zł na odławianie i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w schronisku, sterylizację lub kastrację zwierząt w schronisku – nie dokonując rozdzielenia tej kwoty na poszczególne zadania. W ocenie organu nadzoru 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. Analiza pozostałych punktów § 16 programu wskazuje natomiast, że Rada zaniechała podania kwoty na finansowanie zadania polegającego na edukacji społeczeństwa (o którym Rada postanowiła w § 14 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 obligatoryjnych zadań programu, stanowi istotne naruszenie prawa.

Wobec powyższego, w terminie do dnia 22 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 Dobroń