



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 27 kwietnia 2021 r.

Poz. 2934

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.367.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 kwietnia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 197(XXV)21 Rady Gminy Poraj z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Poraj w 2021 roku w całości, jako niezgodnej z art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 638), dalej jako „ustawa o ochronie zwierząt” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 marca 2021 r. Rada Gminy Poraj podjęła uchwałę Nr 197(XXV)21 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Poraj w 2021 roku, dalej jako „uchwała”. Program ten stanowi załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 11a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 marca 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Na wstępie należy zaznaczyć, iż w § 3 uchwały Rada przyjęła, że *Traci Moc Uchwała Nr 122(XV)20 Rady Gminy Poraj z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Poraj w 2020 roku*. Zamieszczenie przepisu § 3 w uchwale Nr 197(XXV)21 pozostaje w sprzeczności z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którym uchwała w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest podejmowana na okres jednego roku, a co za tym idzie po upływie tego okresu przestaje obowiązywać. Rada Gminy nie była władna regulować kwestii utraty mocy obowiązującej przez uchwałę Nr 122(XV)20, bowiem to zagadnienie normuje wprost powołany art. 11 a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Uchylanie przepisów, które już nie obowiązują, jest wadliwe w kontekście wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a nadto może być przyczyną dezinformacji wynikającej z faktu zamieszczenia wadliwych przepisów w uchwale.

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 i ust. 2 ustawy - *Rada gminy, wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności:*

- 1) *zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt;*
- 2) *opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie;*
- 3) *odławianie bezdomnych zwierząt;*
- 4) *obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt;*
- 5) *poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt;*
- 6) *usypianie ślepych miotów;*
- 7) *wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich;*
- 8) *zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.*

Natomiast, jak wynika z treści art. 11a ust. 5 ustawy - *Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3245/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 725/17, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 516/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 października 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1036/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1014/19, CBOSA). Analiza wskazanych wyżej wyroków prowadzi bezsprzecznie do wniosku, że w ostatnich latach ukształtowała się i ugruntowała linia orzecnicza, zgodnie z którą uchwały rad gmin w tym przedmiocie traktowane są jako akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i jako takie podlegają publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Należy również zaznaczyć, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W kontekście powyższych rozważań oraz biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu ww. delegację ustawową stwierdzić należy, iż uchwalony przedmiotową uchwałą Program nie spełnia ustawowych przesłanek określonych w przepisach ustawy. Ustawodawca w art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy enumeratywnie wskazał zakres regulacji, która winna być unormowana w powyższym programie. Ze sformułowania "*program obejmuje w szczególności*" nie można wyprowadzać wniosku o całkowicie fakultatywnym zakresie jego regulacji. Zakres swobody rady gminy w tym przypadku nie oznacza możliwości odstąpienia od uregulowania spraw, które powinny być określone w programie, lecz zobowiązuje do dokładnego określenia w nim wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów.

Tymczasem należy wskazać, że obowiązek wynikający z art. 11a ust. 5 ustawy, nie został wykonany przez Radę Gminy Poraj.

Rada § 13 załącznika do uchwały postanowiła, że

1. *Środki finansowe na realizację zadań, wynikających z programu zabezpieczone są w budżecie Gminy w 2021 r. i wynoszą 45.090,00 zł.*

2. *Wydatkowanie środków, o których mowa w §13 ust. 1 na realizację zadań zawartych w Programie, odbywa się na podstawie umów i zleceń oraz wystawionych faktur i rachunków z podmiotami świadczącymi usługi:*

- 1) 18.450,00 zł na umieszczenie bezdomnych zwierząt w schronisku;
- 2) 14.040,00 zł na świadczenie usług weterynaryjnych nad zwierzętami bezdomnymi oraz wolno żyjącymi na terenie Gminy, w tym całodobowa opieka weterynaryjna w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, zabiegi sterylizacji i kastracji kotów wolno żyjących, usypianie ślepych miotów;
- 3) 2.000,00 zł na zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym;
- 4) 600,00 zł na zakup karmy dla kotów wolno żyjących z przeznaczeniem na ich dokarmianie;
- 5) 10.000,00 zł na ewentualne inne wydatki tj.: usługi w zakresie przyjmowania oraz zapewnienia pobytu i opieki zwierzętom wolno żyjącym (dzikim), odbiór, transport i przekazanie do unieszkodliwienia zwłok zwierząt niewiadomego pochodzenia, w tym dzikich i bezdomnych z terenu Gminy.

Zdaniem organu nadzoru, przepisem § 13 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Gminy nie dokonała podziału środków na poszczególne zadania. Ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla wielu zadań nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego zapisu uchwały w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe. Z kolei, brak w programie (w § 13) finansowania zadania dot. poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

Wymaga podkreślenia, że przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Koniecznym jest więc co najmniej dokonanie podziału tych środków na poszczególne zadania ujęte w programie (jako że to stanowi o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem). Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 stycznia 2019 roku, sygn. akt: II SA/Bd 1280/18 wyjaśnił, że w art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt ustawodawca użył sformułowania "program zawiera" wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Wskazuje to jednoznacznie na konieczność zamieszczenia obu wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu. Jest to więc norma o charakterze iuris cogentis i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie w uchwale, prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości. Lokalny prawodawca zobowiązany został zatem przepisem art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań program, ale także do określenia sposobu ich wydatkowania. Użyte przez ustawodawcę określenie "sposób wydatkowania" środków finansowych, oznacza przedstawienie w programie, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. Czym innym jest wskazanie sposobów realizacji celów programu, a czym innym konkretne i jednoznaczne ustalenie w ramach przewidzianych środków sposobów ich wydatkowania, które z oczywistych względów powinny być zgodne z celami i przyjętymi założeniami programu. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Koniecznym jest więc co najmniej dokonanie podziału tych środków na poszczególne zadania ujęte w programie (jako że to stanowi o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem) i określenie jak będą one rozdysponowywane (tak również: wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 roku, sygn. akt: II OSK 1001/17, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 roku, sygn. akt: II SA/Go 485/18; wyrok WSA w Opolu z dnia 29 września 2015 roku, sygn. akt: II SA/Op 253/15). Zatem Rada Gminy nie uregulowała wszystkich zagadnień, które ustawodawca uznał za istotne do zawarcia w programie, gdyż nie dokonała podziału środków finansowych na poszczególne cele i zadania ujęte w Programie. Tym samym Rada Gminy nie wypełniła delegacji z art. 11a ust. 5 ustawy.

Ponadto Rada w § 13 ust. 2 pkt 5 załącznika do uchwały przewidziała finansowanie na ewentualne inne wydatki tj.: usługi w zakresie przyjmowania oraz zapewnienia pobytu i opieki zwierzętom wolno żyjącym (dzikim), odbiór, transport i przekazanie do unieszkodliwienia zwłok zwierząt niewiadomego pochodzenia, w tym dzikich i bezdomnych z terenu Gminy. Zwierzęta te są kierowane - zgodnie § 2 pkt 6 załącznika do uchwały - do pogotowia leśnego dla zwierząt.

Analiza powołanych wyżej przepisów - w kontekście ustawowej definicji „zwierząt bezdomnych” (por. art. 4 pkt 16), obejmującej wyłącznie *zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabląkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały* - nie daje podstaw do objęcia przedmiotowym programem zwierząt dziko żyjących. Uchwalając wskazane wyżej postanowienia dotyczące finansowania i zapewniania opieki zwierzętom dziko żyjącym, Rada wykroczyła poza - wynikające z przepisu art. 11a ust. 1 i 2 w związku z art. 4 pkt 16 ustawy - umocowanie do kształtowania treści programu w przedmiocie opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Działanie bez podstawy prawnej należy uznać za sprzeczne z prawem.

Niezależnie od powyższego, kwestionowany Program zawiera również inne uchybienia, które wpływają na ocenę legalności całej uchwały.

Analizując załącznik do przedmiotowej uchwały w zakresie wypełnienia delegacji ustawowej należy stwierdzić, że uregulowania zawarte w § 2 zawierają powtórzenia definicji ustawowych, czym Rada istotnie naruszyła art. 11 a ust. 2 ustawy. Wynikający z art. 11a ust. 2 ustawy zakres upoważnienia określający zagadnienia podlegające regulacji w programie nie obejmuje uprawnień rady do formułowania w nim definicji używanych przez ustawodawcę. Naruszenie to dotyczy definicji: zwierzęta bezdomne (§ 2 ust. 1 pkt 7, pojęcie zdefiniowane w art. 4 pkt 16 ustawy), zwierzęta domowe (§ 2 ust. 1 pkt 8, pojęcie zdefiniowane w art. 4 pkt 17 ustawy), zwierzęta gospodarskie (§ 2 ust. 1 pkt 9, pojęcie zdefiniowane w art. 4 pkt 18 ustawy o ochronie zwierząt, koty wolno żyjące (§ 2 ust. 1 pkt 10). W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do zdefiniowania ww. pojęcia. Ustawa, a więc akt prawny zawierający delegację dla podjęcia przedmiotowej uchwały, posługuje się pojęciem kotów wolno żyjących (art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy), przy czym go nie definiuje. Ustawodawca w art. 4 pkt 21 ustawy wprowadził jedynie definicję "zwierząt wolno żyjących (dzikich)", tj. zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. (dzikich)". Mając powyższe na uwadze, należy zaliczyć – zdaniem organu nadzoru - koty wolno żyjące do "zwierząt wolno żyjących (dzikich)", a więc tych, których pojęcie zostało już w ustawie zdefiniowane. Zatem tworzenie przez Radę nowych definicji pojęć już funkcjonujących w ustawie (koty wolno żyjące są bowiem zwierzętami wolno żyjącymi), przy braku wyraźnego upoważnienia ustawowego dla rady gminy w tym zakresie jest niedopuszczalne.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza ugruntowane orzecznictwo sądowno-administracyjne. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08 – opubl. LEX nr 511464).

Należy też podkreślić wadliwość przepisu § 2 ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały, które stanowią, iż: *Koordynatorem programu jest Wójt Gminy Poraj, działający za pośrednictwem Referatu Gospodarki Komunalnej, Inwestycji i Pozyskiwania Środków Urzędu Gminy Poraj oraz, że Realizatorami programu są:*

- 1) *Wójt Gminy Poraj;*
- 2) *Uprawnione podmioty, którym udzielono zamówienia na realizację zadań, związanych z organizacją opieki nad bezdomnymi zwierzętami;*
- 3) *Organizacje społeczne, które zgłoszą się do Gminy, w celu nawiązania współpracy, w zakresie zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.*

Regulacje te nie znajdują uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia przedmiotowej uchwały. Tymczasem wykonawcą programu jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Tak więc to do organu wykonawczego gminy należy wykonanie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy oraz określenie wykonawców programu. Wójt Gminy określając sposób wykonania uchwały winien wyznaczyć osoby (Referaty Urzędu) odpowiedzialne za wykonanie całości lub część zadań wynikających z tego aktu.

Również w programie nie można wskazywać jako realizatorów podmiotów, które nie są w żaden sposób podporządkowane gminie, pomimo iż organ wykonawczy gminy zawarł już z nimi umowy

cywilnoprawne na wykonywanie przez nie usług. Realizację wykonywania poszczególnych zadań programu zapewnia wójt, burmistrz, prezydent poprzez zawarcie umów z odpowiednimi, posiadającymi stosowne uprawnienia w danych zakresie podmiotami, które przez fakt zawarcia umowy nie stają się realizatorami programu.

Ponadto, Rada Gminy wskazując w załączniku do uchwały konkretne Referaty Urzędu Gminy realizujące zadania przewidziane w przedmiotowym Programie (§ 4 ust. 1 ust. 6, ust. 7, ust. 11, § 6 ust. 3, ust. 6, § 7 ust. 1 pkt 2, § 10 ust. 2 ust. 4 i ust. 5, § 12) przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia oraz wkroczyła w sferę uprawnień Wójta Gminy Poraj, co należy uznać za istotne naruszenie prawa. Rada nie może formułować wobec organu wykonawczego szczegółowych wytycznych w zakresie sposobu wykonania uchwały. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że na mocy art. 33 ustawy o samorządzie gminnym, to wójt, jako kierownik urzędu gminy, decyduje o jego strukturze organizacyjnej, poprzez nadanie mu regulaminu organizacyjnego. Postanowienie, zgodnie z którym podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie zadania wynikającego z uchwały będzie konkretny referat jest zatem zbyt szczegółowe, a tym samym należy uznać, że Rada wykroczyła poza zakres delegacji i naruszyła konstytucyjną zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji RP).

W § 4 ust. 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że *Zwierzęta bezdomne wymienione w § 4 pkt 3 Programu, odławiane są po uprzednim potwierdzeniu przez sołtysa wsi z terenu danego sołectwa i pracowników Urzędu, że nie posiadają właściciela lub innej osoby, pod której opieką dotychczas pozostawały.*

W ocenie organu nadzoru przepis ten wykracza poza zakres delegacji ustawowej. Przepisy ustawy nie przesądzają o tym, w jaki sposób następuje ustalenie właściciela lub osoby, pod opieką której pozostawało zwierzę. Ustawodawca nie upoważnia przy tym do podejmowania przez organy gminy władczych rozstrzygnięć w tej sprawie – ani rady gminy ani też organu wykonawczego. Ponadto, zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy *w sprawach nieuregulowanych w ustawie do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy.* Niewątpliwie chodzi tu o regulacje zawarte w Kodeksie cywilnym, który normuje m.in. kwestie dotyczące prawa własności (art. 140 i nast.), ale również sposobu nabywania i utraty tego prawa, w tym uprawnień znalazcy rzeczy (art. 187).

Niezależnie od powyższego należy wskazać na istotne naruszenie prawa § 4 ust. 5 ust. 8 i ust. 9 załącznika do uchwały, zgodnie z treścią którego: *Odlawianie zwierząt bezdomnych prowadzone jest wyłącznie przy użyciu urządzeń i środków, które nie stwarzają zagrożenia dla ich życia i zdrowia, w tym nie zadają bólu i cierpienia. Transport bezdomnych zwierząt domowych odbywa się do schroniska dla zwierząt, bądź do miejsca krótkiego przetrzymywania zwierząt środkiem transportu przystosowanym do bezpiecznego i humanitarnego przewozu zwierząt.* (ust. 8).

*Transport bezdomnych zwierząt gospodarskich odbywa się do miejsca, o którym mowa w § 9 ust. 1 i 2 środkiem transportu przystosowanym do bezpiecznego i humanitarnego przewozu zwierząt.* (ust. 9).

Należy zauważyć, że powyższe zalecenia zostały już uregulowane w § 7 i § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U. z 1998 roku Nr 116, poz.753). Stosownie do ich treści używane przy wyłapywaniu zwierząt bezdomnych urządzenia i środki nie mogą stwarzać zagrożenia dla ich życia i zdrowia ani zadawać im cierpienia (§ 7), natomiast środki do przewozu zwierząt powinny spełniać warunki, o których mowa w art. 24 ust. 1 ustawy (§ 8). W związku z powyższym ponowne ich regulowanie w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne.

W § 6 ust. 3 załącznika do uchwały Rada określiła wzór deklaracji, który stanowi załącznik nr 1 do Programu, natomiast § 6 ust. 5 załącznika do uchwały Rada określiła wzór skierowania na zabieg sterylizacji/kastracji kotów wolno żyjących, stanowi załącznik nr 2 do Programu – w ocenie organu nadzoru upoważnienie ustawowe określone art. 11a ust. 2 i 5 ustawy nie obejmuje spraw o charakterze wykonawczym.

W opinii organu nadzoru, podniesione powyżej zarzuty, a w szczególności nieprawidłowe zrealizowanie delegacji z art. 11a ust. 5 ustawy, należy uznać za istotne naruszenie prawa. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej*

*podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją (zob. także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).*

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 197(XXV)21 Rady Gminy Poraj z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Poraj w 2021 roku, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

#### **Pouczenie**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**