



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 maja 2023 r.

Poz. 3756

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.451.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVI/697/23 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Pszczyna w 2023 roku”, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 4 i 6 oraz ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 572), dalej jako „ustawa”, w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 marca 2023 r. Rada Miejska w Pszczynie podjęła uchwałę Nr LVI/697/23 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Pszczyna w 2023 roku”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Pszczyna w 2023 roku”, dalej jako „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11a ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 marca 2023 r.

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

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) obowiązkową 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. 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 ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

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” oraz „program zawiera wskazanie” nie można wyprowadzać wniosku o fakultatywnym zakresie jego regulacji w odniesieniu do kwestii, które powinny być określone. Zakres swobody rady gminy w tym przypadku nie oznacza możliwości odstąpienia od uregulowania spraw, które powinny być określone w programie, lecz zobowiązuje do określenia w nim wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów.

Treść rozdziału 9 Programu, tj. *Finansowanie Programu*, nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy. W przywołany rozdział 9 Programu przyjęto, co następuje:

Rozdział 9. Finansowanie Programu.

§ 10. 1. *Program będzie realizowany w 2023 roku ze środków finansowych zabezpieczonych w budżecie gminy na zadania związane ze zwalczaniem zjawiska bezdomności zwierząt, poprzez:*

1) *zawarcie umowy na świadczenie usług w zakresie: zapewnienia w Schronisku opieki bezdomnym zwierzętom z terenu gminy, w tym: pielęgnowanie i karmienie zwierząt zgodnie z normami żywienia zwierząt, zapewnienie opieki weterynaryjnej (sterylizacja, kastracja, szczepienia, czipowanie), utylizacja zwierząt padłych bądź uśpionych w zakładzie posiadającym odpowiednie zezwolenie – na kwotę 22.400,00 zł;*

2) *zawarcie umowy na świadczenie usług w zakresie: zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – na kwotę 8.800,00 zł;*

3) *zakup karmy dla kotów wolno żyjących – za kwotę 2.000,00 zł;*

4) *zawarcie umowy na świadczenie usług w zakresie: usypiania ślepych miotów – na kwotę 1.500,00 zł;*

5) *zawarcie umowy na świadczenie usług w zakresie: kastracji lub sterylizacji kotów wolno żyjących – na kwotę 10.000,00 zł;*

6) *dofinansowanie do zabiegów kastracji lub sterylizacji zwierząt właścicielskich – 10.000,00 zł (dofinansowanie w kwocie 100 zł do jednego zwierzęcia);*

7) zawarcie umowy na świadczenie usług w zakresie: opieki weterynaryjnej zwierząt wolno żyjących (dzikich) i bezdomnych – na kwotę 7.000,00 zł;

8) zawarcie umowy na świadczenie usług w zakresie: znakowania zwierząt – na kwotę 16.000,00 zł;

9) zlecenie usługi w zakresie: przyjęcia zwierzęcia gospodarskiego – na kwotę 800,00 zł.

2. Środki finansowe wydatkowane będą poprzez świadczenia usług wymienionych w niniejszym Programie, zgodnie z „Regulaminem postępowania w sprawach o udzielanie zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim w Pszczynie”.

Zdaniem organu nadzoru, wymienionym wyżej przepisem Rada nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania poprzez ujęcie kwot na poszczególne zadania w sposób łączny oraz pominięcie finansowania części obligatoryjnych zadań Programu. Wymaga podkreślenia, że przez określenie sposobu wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Koniecznym jest więc dokonanie podziału tych środków na wszystkie 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. Organ nadzoru podkreśla również, że zgodnie z art. 11a ust. 5 zd. 2 ustawy *koszty realizacji programu ponosi gmina*. W ustawie brak jest przepisu upoważniającego radę gminy do obciążenia jakimikolwiek kosztami wynikającymi z uchwalonego programu jakikolwiek inny niż gmina podmiot. Powyższe oznacza, że rada powinna do każdego z zadań Programu przypisać środki finansowe przeznaczone na realizację każdego z tych zadań.

Tymczasem w niniejszym Programie łącznie określono środki na finansowanie zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz ich obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji w schronisku (w § 10 ust. 1 pkt 1 Programu), tj. zadania określone w 11a ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy, zrealizowane w rozdziale 2 Programu.

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 – co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym.

Dalej, wskazać należy, że Rada wymienionym wyżej przepisem § 10 Programu nie zapewniła środków finansowych na realizację wszystkich zadań Programu, tj. nie przewidziano środków finansowych na odławianie bezdomnych zwierząt – uregulowane stosownie do dyspozycji z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy w § 2 ust. 1 Programu. Brak zaplanowania przez Radę środków finansowych wydatkowanych na ww. zadanie Programu świadczy o braku jego rzeczywistej realizacji.

Rada nie zapewniła również środków finansowych na pełną realizację zadania polegającego na opiece nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy i które zostało uregulowane w rozdziale 3 Programu. W § 10 ust. 1 pkt 3, 5 i 7 Programu zapewniła środki na dokarmianie kotów wolno żyjących, ich kastrację lub sterylizację oraz opiekę lekarsko-weterynaryjną (§ 10 ust. 1 pkt 7 Programu) pomijając zapewnienie budek w miejscu bytowania kotów wolno żyjących (§ 3 ust. 1 pkt 4 Programu).

Ponadto w § 10 ust. 1 pkt 1 Programu Rada zapewniła środki finansowe na czipowanie zwierząt w ramach opieki weterynaryjnej zapewnianej w schronisku, podczas gdy z treści § 2 ust. 3 Programu nie wynika, że Schronisko zapewnia opiekę bezdomnym zwierzętom w tym zakresie. W § 8 Programu uregulowane jest dodatkowe zadanie, o którym mowa w art. 11a ust. 3 ustawy, tj. znakowanie zwierząt w Gminie, realizowane przez wskazane tam gabinety weterynaryjne, a środki finansowe na realizację tego zadania zostały przewidziane w § 10 ust. 1 pkt 8 Programu. Rada zatem przewidziała w § 10 ust. 1 pkt 1 środki finansowe na realizację w Schronisku zadania, które zgodnie z Programem w tym Schronisku realizowane nie jest. Zadanie realizowane jest przez inny podmiot, a środki na jego realizację zostały uregulowane w innej części Programu. Powyższe również świadczy o błędnym podziale środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu i budzi wątpliwości, co do jego rzeczywistego zakresu.

Wątpliwości organu nadzoru budzi brak zapewnienia środków finansowych na poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Organ nadzoru wskazuje jednak, że możliwa jest bezkosztowa realizacja tego zadania, o ile rzeczywiście Gmina nie przewiduje poniesienia żadnych wydatków na jego realizację.

Konkludując, Rada Miejska w Pszczynie w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków, co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 listopada 2021 r. sygn. akt II SA/GI 1202/21, opubl. LEX nr 3291560).

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 29 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1280/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: *W art. 11a ust. 5 u.o.z. 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 u.o.z. nie tylko do wskazanie 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. Narusza art. 11a ust. 5 u.o.z. pozostawianie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tegoż sposobu w zawieranych umowach. 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, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami (por. również wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17, z dnia 6 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 703/20, z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20, z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 29 września 2015 r., sygn. akt II SA/Op 253/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 485/18; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach: z dnia 30 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/GI 932/20, z dnia 12 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/GI 851/20, z dnia 19 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/GI 1202/21).*

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Analizując przepis art. 11a ust. 2 ustawy, stwierdzić należy, że o ile realizacja delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy nie wymaga formułowania żadnych zasad postępowania, a jedynie wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, to już w przypadku pozostałych zagadnień, staje się konieczne wyraźne i konkretne uregulowanie norm postępowania podmiotów realizujących zadania. Dla uznania prawidłowości uregulowań – powinny być one w uchwale odpowiednio doprecyzowane. Z przepisów uchwały musi wynikać, jakie konkretne działania powinny być podjęte, przez kogo i w jaki sposób, celem zrealizowania nałożonych przez ustawodawcę zadań w zakresie opieki nad zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt.

Tymczasem przedmiotowa uchwała w zakresie części zadań Programu nie spełnia powyższych wymogów.

Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, tj. obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Do powyższego zadania Rada odniosła się wyłącznie w § 2 ust. 3 Programu, zgodnie z którym *Schronisko, któremu przekazane zostaną wyłapane bezdomne zwierzęta zobligowane jest do zapewnienia im opieki weterynaryjnej, wyżywienia, sterylizacji lub*

kastracji, szczepienia oraz poszukiwania nowych właścicieli. Wskazana regulacja jest niewystarczająca, bowiem nie wynikają z niej konkretne czynności podejmowane w ramach realizacji tego zadania ani zasady, na jakich wykonywane będą zabiegi sterylizacji albo kastracji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 września 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 829/21, opubl. 3243070). Rada ograniczyła się wyłącznie do wskazania, podmiotu, który będzie te zabiegi realizował (schronisko), co wynika już z treści samej ustawy.

W przedmiotowym Programie nie uregulowano również obligatoryjnego zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, tj. *usypianie ślepych miotów*. Rada przyjęła w rozdziale 3, tj. *Opieka nad kotami wolno żyjącymi, usypianie ślepych miotów*, następujące zapisy:

§ 3. 1. *Opieka nad wolno żyjącymi kotami obejmuje:*

- 1) *ustalanie miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące;*
- 2) *dokarmianie kotów wolno żyjących, szczególnie w okresie jesienno-zimowym;*
- 3) *opiekę lekarsko-weterynaryjną;*
- 4) *zapewnienie budek dla kotów wolno żyjących, w miejscach ich bytowania;*
- 5) *kastrację i sterylizację kotów wolno żyjących;*
- 6) *usypianie ślepych miotów.*

2. *Zadania wymienione w ust. 1 realizowane będą poprzez: Urząd, Straż Miejską, Przychodnię Weterynaryjną, społecznych opiekunów.*

3. *Koty wolno żyjące nie są zwierzętami bezdomnymi i nie są odławiane na zasadach określonych w niniejszym Programie.*

§ 4. 1. *Zabiegi usypiania ślepych miotów oraz zabiegi kastracji i sterylizacji kotów wolno żyjących prowadzone będą przez Przychodnię Weterynaryjną.*

2. *Osoba, która znajdzie ślepe mioty, bądź natrafi na miejsce bytowania kotów wolno żyjących, może skontaktować się z Urzędem, Strażą Miejską lub Przychodnią Weterynaryjną, celem podjęcia dalszych działań zmierzających do wykonania zabiegów.*

3. *Po wykonaniu zabiegu kastracji lub sterylizacji i zaopiekowaniu po zabiegu, koty wolno żyjące wypuszczane będą do środowiska, w którym żyją.*

Regulacje dotyczące usypiania ślepych miotów sformułowane są w sposób niejasny, niepozwalający na ustalenie, czy usypianie ślepych miotów, o którym mowa w § 4 Programu ma dotyczyć wyłącznie ślepych miotów kotów wolno żyjących, czy też wszystkich zwierząt bezdomnych. Powyższe jest niezgodne z zasadą jasności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Formułowanie przepisów niejasnych dla adresatów, niepozwalających na ustalenie ich znaczenia jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa i stanowi istotne naruszenia prawa. Ponadto taki sposób sformułowania zapisów Programu, nie pozwala na ustalenie zakresu przedmiotowego omawianego zadania, co uniemożliwia przyjęcie, że w pełni wypełniono delegację ustawową z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy.

Reasumując, Rada naruszyła art. 11a ust. 2 pkt 4 i 6 ustawy w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP poprzez brak pełnej realizacji ww. zadań.

W niniejszym Programie Rada przekroczyła również przyznane jej upoważnienie ustawowe, stanowiąc w § 7 ust. 2 Programu, że zdarzenia drogowe z udziałem zwierząt należy zgłaszać m.in. Policji, która niezwłocznie kontaktuje się z Przychodnią Weterynaryjną. Tym samym Rada nałożyła obowiązek realizacji Programu w ww. części przez Policję, polegający na przyjmowaniu zgłoszeń o zdarzeniach drogowych z udziałem zwierząt i kontaktowaniu się z Przychodnią Weterynaryjną. Zadania Policji są uregulowane przez akty prawa rangi ustawy, a ponadto ustawa o ochronie zwierząt nie przewiduje możliwości realizacji przez Policję zadań w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt. A zatem w przedmiotowym Programie takie zadania nie mogą być na Policję nałożone (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 478/13). Powyższe oznacza, że Rada wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej z art. 11a ust 2 i 5 ustawy i naruszyła konstytucyjną zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji RP). Organ nadzoru zaznacza przy tym, że niewątpliwie Policja przyjmuje zgłoszenia dot. bezpieczeństwa drogowego, bowiem do jej zadań należy zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym

(art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji), jednak jest to zadanie własne Policji wynikające z przepisów rangi ustawy, natomiast Rada upoważniona jest do uregulowania w niniejszym Programie sposobu realizacji zadań własnych gminy z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom (art. 11 ust. 1 ustawy), zatem nie ma podstaw do obejmowania zakresem Programu zadań realizowanych przez Policję, bowiem nie są to zadania własne gminy. Rada w akcie prawa miejscowego nie może również informować o zadaniach wynikających z powszechnie obowiązującego prawa realizowanych przez podmioty zewnętrzne.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVI/697/23 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Pszczyna w 2023 roku” – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz