

ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI  
W KATOWICACH  
Wydział Nadzoru Prawnego  
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

Katowice, 18 kwietnia 2023 r.

NPII.4131.1.404.2023

**Rada Miasta Gliwice**

**Zawiadomienie  
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.), w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLV/925/2023 Rady Miasta Gliwice z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Gliwice w 2023 r., w części określonej w § 11 ust. 3 § pkt. 1-10 załącznika do uchwały, stanowiącego *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Gliwice na 2023*, dalej jako: *Program*, w zakresie sformułowania: *nie większej niż*, jako sprzecznej z art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 572 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), dalej jako: *Konstytucja RP*.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 16 marca 2023 r. Rada Miasta Gliwice podjęła uchwałę Nr XLV/925/2023 w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Gliwice w 2023 r. Załącznik do uchwały stanowi *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Gliwice na 2023 r.*

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 marca 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona częściowo 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) *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.*

Należy również podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (por. art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz powiązania między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. 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.

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy stwierdzić, że Rada nie dokonała w sposób wystarczająco precyzyjny rozdziału środków finansowych na poszczególne zadania, tak by można było mówić o wypełnieniu delegacji z art. 11a ust. 5 ustawy w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje wskazanie *sposobu ich wydatkowania*. W regulującym tę kwestię § 11 Programu wskazano w ust. 2 ogólną pulę przeznaczoną na jego finansowanie, a następnie w ust. 3 każdemu z zadań przypisano określoną kwotę, przy czym posłużono się konstrukcją kwoty maksymalnej (kwota „nie większa niż”). W opinii organu nadzoru takie ukształtowanie Programu stwarza ryzyko zbyt daleko idącej arbitralności w procesie podziału środków na poszczególne zadania, a także wykonania uchwały budżetowej Miasta. Co oczywiste, kwoty wskazane w Programie mają charakter szacunkowy, przez co dopuszczalne byłoby wskazanie (poza pulą ogólną), kwot „widełkowych”, czy nawet kwot minimalnych, jednak w przypadku wskazania kwot maksymalnych teoretycznie możliwe jest, że dane zadanie nie będzie w ogóle finansowane, i to mimo równoległego określenia ogólnej puli wydatkowania.

Tymczasem brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane 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.*

Zdaniem organu nadzoru powyżej opisane uchybienie 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 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. 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/OI 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLV/925/2023 Rady Miasta Gliwice - w części określonej powyżej - należy uznać za uzasadnione i konieczne.

**Pouczenie:**

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **20 kwietnia 2023 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego  
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca  
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego  
Iwona Andruszkiewicz



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.404.2023

Katowice, dnia 20 kwietnia 2023 r.

**Rada Miasta Gliwice**

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLV/925/2023 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Gliwice w 2023 r., w części określonej w § 11 ust. 3 § pkt 1-10 załącznika do uchwały, stanowiącego *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Gliwice na 2023*, dalej jako: *Program* w zakresie sformułowania: *nie większej niż*, jako sprzecznej z art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 572 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), dalej jako: *Konstytucja RP*.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 16 marca 2023 r. Rada Miasta Gliwice podjęła uchwałę Nr XLV/925/2023 w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Gliwice w 2023 r. Załącznik do uchwały stanowi *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Gliwice na 2023 r.*

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 marca 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona częściowo 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) *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.*

Należy również podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (por. art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz powiązania między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. 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.

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy stwierdzić, że Rada nie dokonała w sposób wystarczająco precyzyjny rozdziału środków finansowych na poszczególne zadania, tak by można było mówić o wypełnieniu delegacji z art. 11a ust. 5 ustawy w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje wskazanie *sposobu ich wydatkowania*. W regulującym tę kwestię § 11 Programu wskazano w ust. 2 ogólną pulę przeznaczoną na jego finansowanie, a następnie w ust. 3 każdemu z zadań przypisano określoną kwotę, przy czym posłużono się konstrukcją kwoty maksymalnej (kwota „nie większa niż”). W opinii organu nadzoru takie ukształtowanie Programu stwarza ryzyko zbyt daleko idącej arbitralności w procesie podziału środków na poszczególne zadania, a także wykonania uchwały budżetowej Miasta. Co oczywiste, kwoty wskazane w Programie mają charakter szacunkowy, przez co dopuszczalne byłoby wskazanie (poza pulą ogólną), kwot „widelkowych”, czy nawet kwot minimalnych, jednak w przypadku wskazania kwot maksymalnych teoretycznie możliwe jest, że dane zadanie nie będzie w ogóle finansowane, i to mimo równoległego określenia ogólnej puli wydatkowania.

Tymczasem brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.*

Zdaniem organu nadzoru powyżej opisane uchybienie 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 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLV/925/2023 Rady Miasta Gliwice - w części określonej powyżej - 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Elżbieta Żabicka-Łakomy  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego