



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 stycznia 2026 r.

Poz. 726

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.66.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 stycznia 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 134/XX/2025 Rady Gminy Mykanów z dnia 16 grudnia 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt dla Gminy Mykanów w roku 2025, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 grudnia 2025 r. Rada Gminy Mykanów podjęła uchwałę Nr 134/XX/2025 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt dla Gminy Mykanów w roku 2025. „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt dla Gminy Mykanów w roku 2025” stanowią załącznik do niniejszej uchwały (błędnie określony w treści § 1 uchwały, jako załącznik nr 1 do uchwały).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 grudnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

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.*

W ocenie organu nadzoru przyjęty 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.

Organ nadzoru również podkreśla, że 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. Niewypełnienie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością całej uchwały.

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy Mykanów w sposób nieprawidłowy wypełniła delegację ustawową z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy dotyczącą zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. W § 2 ust. 9 Programu Rada Gminy wskazała, iż:

1) Gmina zapewnia całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt bezdomnych i wolno żyjących, którą świadczyć będzie lekarz weterynarii w Schronisku, o którym mowa w § 1 pkt 3, na zasadach ustalonych w umowie łączącej Gminę ze Schroniskiem, w której Gmina zleca Schronisku odrębnie wykonanie w/w zadań.

2) Podmiot wymieniony w ust. 1 podejmuje interwencję w przypadku zgłoszenia przekazanego przez uprawnionego pracownika Urzędu.

3) Podmiot wymieniony w ust. 1 realizuje zadanie poprzez dojazd do wypadków, w których poszkodowane są zwierzęta bezdomne i wolno żyjące na terenie Gminy, zbadanie kondycji zdrowotnej zwierzęcia, podjęcie koniecznego leczenia do momentu ustąpienia objawów chorobowych lub w przypadku stwierdzenia konieczności bezzwłocznego uśmiercenia zwierzęcia, w celu zakończenia jego cierpień, dokonanie eutanazji.

Z przepisu § 2 pkt 1 Programu wynika, iż zadanie to będzie wykonywane przez Schronisko na zasadach ustalonych w umowie z Gminą. Rada bezprawnie zatem scedowała na Schronisko realizację obowiązków w zakresie zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej nad zwierzętami, które ucierpiały na skutek zdarzeń drogowych. Działanie Rady w tym zakresie pozostaje sprzeczne z art. 11a ust. 4 ustawy, który stanowi, że realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Katalog zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, które mogą zostać powierzone podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt, obejmuje zatem odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz usypianie ślepych miotów. Powierzenie schronisku realizacji zadania z zakresu zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt nie znajduje zatem podstawy prawnej w przepisach ustawy. Tym samym regulacja zawarta w § 2 ust. 9 Programu w sposób istotny narusza art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Przedmiotowe naruszenie skutkuje brakiem wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w tym przepisie.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Mykanów nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Powyżej wskazane naruszenia prawa przesądzają o konieczności wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zwraca uwagę na niezgodność z prawem regulacji zawartej w § 2 pkt 9 Programu, z której wynika, iż Gmina zapewnia całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt bezdomnych i wolno żyjących. Wymaga podkreślenia, że organ stanowiący gminy na podstawie art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy był obowiązany zapewnić całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, tj. wszystkich zwierząt, a nie zapewnić

opiekę weterynaryjną wyłącznie zwierzętom bezdomnym i wolno żyjącym. Jeżeli wolą ustawodawcy byłoby nałożenie na gminę obowiązku zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych wyłącznie dla zwierząt bezdomnych i wolno żyjących to uregulowałby to w treści analizowanego przepisu art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Zatem, kwestionowany § 2 pkt 9 Programu w zakresie wyrazów: „bezdolnych i wolno żyjących” został podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Na marginesie należy zaznaczyć, iż Rada Gminy określając w § 2 ust. 5 pkt 2 Programu podmiot który będzie wykonywał zabiegi sterylizacji i kastracji bezdomnych zwierząt w schronisku wskazała, iż zabiegi te będzie przeprowadzał lekarz weterynarii. W ocenie organu nadzoru Rada powinna doprecyzować czy będzie to lekarz zatrudniony w Schronisku czy też Gmina zawrze umowę z innym lekarzem.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż zarówno z tytułu uchwały, jak również z § 1 uchwały oraz z tekstu Programu wynika, iż Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt dla Gminy Mykanów został uchwalony na 2025 rok. Wskazany okres obowiązywania niniejszego Programu budzi zastrzeżenia organu nadzoru. Należy bowiem zaznaczyć, iż uchwała Nr 134/XX/2025 Rady Gminy Mykanów została podjęta na sesji w dniu 16 grudnia 2025 r. Weszła ona w życie – stosownie do unormowania zawartego w § 3 uchwały – po upływie 14 dni od dnia jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 9 stycznia 2026 r. pod poz. 201, a zatem – zgodnie z dyspozycją zawartą w jej § 3 – wejdzie w życie w dniu 24 stycznia 2026 r. Przedmiotowy Program obejmuje zatem okres sprzed wejścia w życie uchwały, a mianowicie rok 2025, co należy uznać za sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Mykanów uchwalając Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt dla Gminy Mykanów na 2025 rok, działała bez podstawy prawnej. Rada jest bowiem uprawniona do uchwalenia Programu obejmującego wyłącznie okres przyszły, brak jest natomiast podstawy prawnej do uchwalenia programu obejmującego okres przeszły, a więc *de facto* ze wsteczną mocą obowiązującą.

Podkreślenia wymaga, 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) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również i w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110). Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego lub niewypełniający tego upoważnienia w całości nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 629/13; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto zgodnie z art. 2 Konstytucji RP podstawową zasadą państwa prawnego jest to, że władze publiczne działać mogą jedynie na podstawie i w ramach prawa oraz czynić tylko to, co prawo im dozwala lub nakazuje, obywatele zaś mogą czynić to wszystko, czego im prawo nie zakazuje. 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).*

Należy wskazać, iż program powinien określać cele i zadania na przyszłość, a nie odnosić się swym zakresem wstecz. Kwestionowana uchwała, jako dotycząca okresu przeszłego narusza art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, wskutek czego należy ją wyeliminować z obrotu prawnego w całości.

Powyżej opisane uchybienia 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 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. 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 daty jego podjęcia (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 Olsztynie 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 134/XX/2025 Rady Gminy Mykanów z dnia 16 grudnia 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt dla Gminy Mykanów w roku 2025 – 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