



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 lutego 2026 r.

Poz. 1031

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.78.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 123/XXI/2025 Rady Gminy Kłomnice z dnia 22 grudnia 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kłomnice w roku 2025, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2 oraz ust. 5 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 22 grudnia 2025 r. Rada Gminy Kłomnice podjęła uchwałę Nr 123/XXI/2025 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kłomnice w roku 2025. Program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kłomnice w roku 2025” stanowią załącznik do niniejszej uchwały.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 stycznia 2026 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.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Kłomnice w sposób niewystarczający uregulowała kwestię zapewnienia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania, do czego jest zobligowana na podstawie upoważnienia ustawowego określonego przepisem art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. W § 4 Programu Rada postanowiła, co następuje:

§ 4. Opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie

Opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie realizowane jest przez Gminę poprzez:

- 1) Podejmowanie interwencji w przypadku zwierząt chorych i wymagających opieki tj. zapewnienie im podstawowej opieki weterynaryjnej i wypuszczenie po okresie leczenia w miejsce, z którego zostały odłowione;*
- 2) Monitorowanie populacji kotów wolnożyjących i ograniczanie ich populacji tj. interwencyjne ich odławianie, sterylizację samic i kastrację samców kotów i wypuszczenie po okresie leczenia i rekonwalescencji oraz ich oznakowaniu w miejsce, z którego zostały odłowione;*
- 3) W uzasadnionych przypadkach usypianie ślepych miotów kotów wolno żyjących;*
- 4) Sterylizacja, kastracja i leczenie kotów wolno żyjących realizowane będzie przez Gabinet Weterynaryjny, lek. wet. Tadeusza Gawrońskiego;*
- 5) Dokarmianie kotów wolno żyjących na terenie Gminy jest realizowane cały rok karmą zakupioną przez Gminę w ramach środków z Budżetu Gminy zapewnionych na ten cel.*
- 6) Przyjmowanie informacji o miejscach bytowania kotów wolno żyjących w godzinach pracy Urzędu tj: poniedziałek, środa, czwartek od 7.30-15.30, wtorek od 7.30-16.00, piątek od 7.30-15.00 pod nr tel. (34) 328 11 22 wew. 119 lub 115.*

Należy zauważyć, iż Rada Gminy powyższymi regulacjami wprowadzić podjęła próbę uregulowania zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, niemniej jednak regulacje uchwały w tym zakresie są nieprawidłowe dla uznania pełnej realizacji delegacji ustawowej w tym zakresie.

W ocenie organu nadzoru tak sformułowany przepis § 4 Programu nie pozwala na jednoznaczne wskazanie, jaki konkretnie podmiot będzie zapewnił opiekę nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie. Samo wskazanie w tym przepisie, że zadanie będzie realizowane przez Gminę Kłomnice, nie może zostać uznane za wystarczające w świetle wymogów ustawy. Rada powinna wprost wskazać podmiot realizujący to zadanie. W kwestii dokarmiania kotów wolno żyjących rada powinna zawrzeć bardziej precyzyjne regulacje i określić np. w jaki sposób i przez kogo będą ustalane i monitorowane miejsca bytowania wolno żyjących kotów, kto będzie je dokarmił. Organ nadzoru zauważa również, że w § 4 pkt 3 Programu wskazano, że ślepe mioty kotów wolno żyjących w uzasadnionych przypadkach będą usypiane, przy czym nie doprecyzowano w Programie kiedy będą te uzasadnione przypadki. Tym samym regulacja zawarta w § 4 pkt 3 Programu została sformułowana w sposób nieprecyzyjny. Organ nadzoru podkreśla, że program

nie może cechować się dużym stopniem ogólności, lecz powinien zawierać konkretne sposoby działania w zakresie dotyczącym opieki nad kotami wolno żyjącymi i ich dokarmiania. Zadanie w zakresie w opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie, zostało zaliczone przez ustawodawcę do obligatoryjnych elementów uchwały.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jako akt prawa miejscowego winien zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Bez wskazania podmiotu realizującego to zadanie, nie sposób prawidłowo wykonać uchwałę, a tym samym zrealizować zadanie, które na Gminę nakłada ustawodawca.

Jak stwierdził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 16 stycznia 2020 r.: *Zdaniem Sądu przepis art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy nakładający na gminę obowiązek zapewnienia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym poprzez ich dokarmianie, wymaga takiego dookreślenia na poziomie regulacji lokalnej, która umożliwi realne wykonanie ustanowionego w nim zadania. Oznacza to, że rada gminy ma obowiązek skonkretyzowania tego postanowienia nie tylko poprzez wskazanie działań, jakie w zakresie danego zadania miałyby być podejmowane, ale również podmiotów odpowiedzialnych za umożliwienie ich realizacji. Wprawdzie Sąd dostrzega, że w ostatnim ze wspomnianych aspektów ustawodawca – odmiennie niż to uczynił np. w pkt 7 art. 11a ust. 2 ustawy – nie przewidział wprost konieczności wskazania konkretnego podmiotu odpowiedzialnego za realizację wskazanego w tym przepisie zadania z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, to jednak nie stanowi to argumentu a contrario za tym, by stosownej regulacji w takim względzie zabrakło na gruncie zakwestionowanego postanowienia skarżonego Planu. Jego brak czyni bowiem przepis nader ogólnym, a wręcz blankietowym, co uniemożliwia jego adresatom, a więc de facto całej społeczności gminy, jego skuteczne zastosowanie. Wobec tego, że kwestia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym polegająca na ich dokarmianiu, została zaliczona do elementów obligatoryjnych kontrolowanej uchwały, to nieuregulowanie tej kwestii, czy też – co miało miejsce w niniejszym przypadku – niepełne uregulowanie tego zagadnienia jest istotną wadą prawną i uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.* (sygn. akt IV SA/Wa 2541/19, LEX nr 3059199, por. także wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2020 r., IV SA/Wa 2532/19, LEX nr 3059267). Jak słusznie zwrócił uwagę NSA w wyroku z 30.07.2019 r., (sygn. akt II OSK 1754/18, LEX nr 2706464) *W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na „wykonawczy”, konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i stąd też taki charakter programu nie będzie zachowany jeśli nie zostaną w nim wskazane konkretne podmioty realizujące te zadania. Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia realizację zadań wynikających z programu (por. wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1667/11, LEX 975201).*

Powyższe prowadzi do konkluzji, że postanowienia Programu w tym zakresie, po pierwsze nie wskazują prawidłowo podmiotu realizującego to zadanie, a poza tym postanowienia te są zbyt ogólnikowe. Uwzględniając powyższe oraz fakt, że kwestia polegająca na dokarmianiu kotów wolno żyjących, została zaliczona do elementów obligatoryjnych kontrolowanej uchwały, należy przyjąć, że niepełne uregulowanie tego zagadnienia jest istotną wadą prawną i uzasadnia stwierdzenie nieważności ww. uchwały w całości (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 stycznia 2020 r., sygn. akt: IV SA/Wa 2541/16).

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Kłomnice nie wypełniła prawidłowo również delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy.

W § 12 ust. 2 Programu wskazano, co następuje:

2. Zakłada się wydatkowanie środków w następujący sposób:

1) Kwota 158 670,00 zł brutto

a) odławianie, umieszczanie i zapewnianie opieki w schronisku dla zwierząt, gdzie:

- koszt jednorazowej interwencji polegającej na odłowieniu, umieszczeniu i zapewnieniu opieki dla bezdomnego domowego zwierzęcia z terenu Gminy Kłomnice, kot/kotka – 2 460,00 zł brutto, w tym obligatoryjna kastracja lub sterylizacja zwierzęcia w schronisku, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnego zwierzęcia, usypianie ślepych miotów, plan znakowania zwierząt, edukacja.

- koszt jednorazowej interwencji polegającej na odłowieniu, umieszczeniu i zapewnieniu opieki dla bezdomnego domowego zwierzęcia znalezionej na terenie Gminy Kłomnice, pies/suka – 4059,00 zł brutto

2) Kwota 3000,00 zł. brutto na realizację zadania w zakresie zapewnienia miejsca i opieki dla zwierząt gospodarskich umieszczonych na określony czas we wskazanym gospodarstwie rolnym,

a) całodobowa gotowość do przyjęcia gospodarskich zwierząt miesięcznie – 150,00 zł brutto.

b) załadunek, transport zwierząt z dowolnego miejsca na terenie Gminy Kłomnice do miejsca przetrzymywania bądź skupu lub ubojni i ich wyładunek – 369,00 zł. brutto.

c) jeden dzień opieki nad zwierzętami dużymi – 20,00 zł netto/1 szt.

d) jeden dzień opieki nad zwierzętami małymi (kury, kaczki) – 20,00 zł netto/10 szt.

3) Kwota 17 200,00 brutto

a) na realizację zadania w zakresie ograniczanie populacji wolno żyjących kotów na terenie Gminy Kłomnice w 2025 roku poprzez sterylizację i kastrację oraz usypianie ślepych miotów – 3000,00 zł

- koszt kastracji jednego kota (samiec) – 129,60 zł brutto

- koszt sterylizacji jednej kotki (samica) – 216,00 zł brutto

- koszt usypienia 1 miotu – 108,00 zł brutto

b) na realizację zakupu karmy dla kotów wolno żyjących – 3000,00 zł

c) na realizację zadania w zakresie leczenia wolno żyjących kotów – 2000,00

d) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – 9200,00 zł netto.

- za stałą, całodobową gotowość do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom poszkodowanym w wypadkach drogowych mających miejsce na terenie gminy Kłomnice – 5200,00 zł

- za koszty leczenia powypadkowego – 4000,00 zł

Zgodnie z 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. Przedmiotowy Program nie wskazuje prawidłowo wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację.

Wymaga również podkreślenia, że przez określenie *sposób wydatkowania* środków na finansowanie Programu 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). Organ nadzoru podkreśla, 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 jakimkolwiek 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, wymienionym wyżej przepisem § 12 ust. 2 Programu Rada przeznaczyła środki na realizację zadań określonych w Programie, ale uczyniła to w sposób nieprawidłowy. I tak w § 12 ust. 2 pkt 1 lit. a Programu Rada wskazała ogólną kwotę środków finansowych, jaką przeznacza na realizację zadań polegających na zapewnieniu bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, odławianiu bezdomnych zwierząt, obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla zwierząt (powinno być: bezdomnych zwierząt) usypianie ślepych miotów, plan znakowania zwierząt i edukację. Zdaniem organu nadzoru Rada powinna określić wysokość środków na każde zadanie odrębnie.

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/Gl 932/20, z dnia 12 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 851/20, z dnia 19 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 1202/21, CBOSA).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Kłomnice w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo sposobu wydatkowania środków finansowych na realizację Programu, co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 5 ustawy. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Oprócz powyższych naruszeń prawa uzasadniających stwierdzenie nieważności uchwały w całości, organ nadzoru stwierdza niezgodność z prawem następujących postanowień Programu:

W § 3 ust. 3 pkt 7 Programu Rada wskazała, że do ważniejszych zadań schroniska należy znakowanie poprzez chipowanie umożliwiające identyfikację zwierzęcia. Z kolei w § 12 ust. 2 pkt 1 lit. a Programu Rada przeznaczyła środki na plan znakowania zwierząt. W tym miejscu należy wskazać, iż w przywołanych przepisach Rada zrealizowała możliwość, jaką stwarza przepis art. 11a ust. 3 ustawy, zgodnie z którym Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie. W przeciwieństwie do obligatoryjnych elementów uchwały określonych przepisem art. 11a ust. 2 i 5 ustawy, materia wynikająca z ustępu 3 ma charakter fakultatywny. Niemniej jednak należy stwierdzić, że jeśli Rada Gminy przewidziała w ramach rocznego programu dodatkowe zadanie – tu: polegające na znakowaniu zwierząt w Gminie – to oznacza, że zadanie to uczyniła integralną częścią tego Programu, wymagającą pełnej realizacji. W konsekwencji tego Rada zobowiązana była przewidzieć w Programie nie tylko środki pozwalające na zrealizowanie przyjętego dodatkowego zadania, ale również wskazać konkretny plan działania w tym zakresie. W związku z tym należy uznać, iż Program nie realizuje prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 3 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru postanowienie zawarte w § 3 ust. 3 pkt 5 Programu, w którym wskazano, że jednym z zadań schroniska jest zapewnienie niezbędnego personelu do bezpośredniej obsługi zwierząt wykracza poza zakres delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 ustawy.

Ponadto za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w § 10 ust. 1 pkt Programu. W przepisie tym Rada Gminy wskazała, iż:

1. Gmina Kłomnice zapewnia rannym i wymagającym pomocy zwierzętom bezdomnym i wolno żyjącym opiekę weterynaryjną poprzez :

1) całodobową pomoc rannym i chorym, bezdomnym zwierzętom z terenu Gminy Kłomnice na podstawie umowy podpisanej ze Schroniskiem, o którym mowa w § 1 pkt 3;

Z powołanego przepisu Programu wynika, iż zadanie zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt 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. 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 § 10 ust. 1 pkt 1 Programu w sposób istotny narusza art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Dodatkowo należy zasygnalizować, że wskazana regulacja Programu wskazująca, iż zapewnia się całodobową opiekę weterynaryjną rannym i chorym, bezdomnym zwierzętom w przypadku zdarzeń drogowych jest nieprawidłowa. Należy bowiem wskazać, iż na podstawie ww. art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy Rada była obowiązana określić opiekę weterynaryjną dla wszystkich zwierząt.

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 na terenie Gminy Kłomnice został uchwalony na 2025 rok. Wskazany okres obowiązywania niniejszego Programu budzi zastrzeżenia organu nadzoru. Należy bowiem zaznaczyć, iż uchwała Nr 123/XXI/2025 Rady Gminy Kłomnice została podjęta na sesji w dniu 22 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 14 stycznia 2026 r. pod poz. 350, a zatem – zgodnie z dyspozycją zawartą w jej § 3 – wejdzie w życie w dniu 29 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 Kłomnice uchwalając Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kłomnice 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 podstawowych (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 podstawowym, 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 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 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 123/XXI/2025 Rady Gminy Kłomnice z dnia 22 grudnia 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kłomnice 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