



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 maja 2026 r.

Poz. 3008

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.272.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2026 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/339/26 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 25 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Cieszyn w 2026 roku, w części określonej w § 4 ust. 5 pkt 3 w zakresie sformułowania: „jeżeli zwierzęta te nie nadają się do adopcji” wraz z poprzedzającym go przecinkiem oraz pkt 4 w zakresie sformułowania: „jeżeli zwierzęta te nie kwalifikują się do adopcji” wraz z poprzedzającym go przecinkiem załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 marca 2026 r. Rada Miejska Cieszyna przyjęła uchwałę Nr XXVI/339/26 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Cieszyn w 2026 roku, dalej jako: *uchwała*. Załącznik do uchwały stanowi: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Cieszyn w 2026 roku*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2026 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części - 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.*

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. 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 przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 4 ust. 5 pkt 3 w zakresie sformułowania: „jeżeli zwierzęta te nie nadają się do adopcji” wraz z poprzedzającym go przecinkiem oraz pkt 4 w zakresie sformułowania: „jeżeli zwierzęta te nie kwalifikują się do adopcji” wraz z poprzedzającym go przecinkiem załącznika do uchwały – został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie przepisu art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2 ustawy. W powyższych regulacja Programu wskazano, co następuje:

§ 4. 5. Opieka nad wolno żyjącymi kotami polega w szczególności na:

3) wylapywaniu zwierząt w złym stanie zdrowia i ich leczeniu, a następnie wypuszczeniu w miejscu ich wylapania, jeżeli zwierzęta te nie nadają się do adopcji;

4) podejmowaniu działań mających na celu zmniejszenie populacji kotów wolno żyjących poprzez wykonywanie zabiegów sterylizacji lub kastracji wylapanych zwierząt, ze zwróceniem szczególnej uwagi na dobrostan zwierzęcia, a następnie wypuszczaniu w miejscu ich wylapywania, jeżeli zwierzęta te nie kwalifikują się do adopcji.

Organ nadzoru zaznacza, że koty wolnożyjące nie stanowią zwierząt bezdomnych w rozumieniu art. 4 pkt 16 ustawy, zatem niedopuszczalne jest ich odławianie w celu przekazania ich do adopcji. Wobec powyższego, organ stanowiący gminy w przedmiotowej uchwale nie może regulować kwestii dotyczących odławiania ww. zwierząt w celu ich adopcji, gdyż stanowi to przekroczenie upoważnienia ustawowego.

Na marginesie należy jedynie zasygnalizować, że w ocenie organu nadzoru na podstawie obowiązujących przepisów prawa odławianie kotów wolno żyjących jest dopuszczalne jedynie w celu zapewnienia im opieki, np. w celu ich leczenia czy poddania sterylizacji i kastracji, a nigdy w celu usunięcia ich z określonego terenu, w tym przekazania ich do adopcji. Jeżeli celem ustawodawcy byłoby powierzenie gminie zadania polegającego na poszukiwaniu właścicieli dla kotów wolno żyjących to dałby temu wyraz w treści przepisów ustawy. Jednakże w omawianej ustawie założono, że zadanie polegające na poszukiwaniu właścicieli zwierząt powinno odbywać się wyłącznie w stosunku do zwierząt bezdomnych a nie kotów wolno żyjących (jak już wyżej wyjaśniono omawiane koty nie są zwierzętami bezdomnymi). Zatem wszelkie regulacje w przedmiotowym Programie, które zmierzają do usunięcia kotów wolno żyjących z określonego terenu – stanowią przekroczenie delegacji ustawowej i powinny polegać na wyeliminowaniu z obrotu prawnego. Ponownie należy zaznaczyć, że przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy. Regulacje zawarte w takiej uchwale powinny być podjęte w ramach upoważnienia ustawowego oraz zredagowane jasno, czytelnie, przejrzystie, logicznie w taki sposób, by dla przeciętnego adresata były zrozumiałe, tzn. by adresat przepisów uchwały wiedział, w jaki sposób ma się

zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis (np. czy można odławiać koty wolno żyjące i przekazywać je do adopcji), a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Z opisanych powyżej względów uchwała w omawianym zakresie wymogów tych nie spełnia, gdyż przekracza delegację ustawową.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska Cieszyna w ww. zakresie przekroczyła upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXVI/339/26 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 25 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Cieszyn w 2026 roku, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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 up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy