



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 maja 2026 r.

Poz. 3312

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.345.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 maja 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 XV/187/26 Rady Miejskiej w Olsztynie z dnia 14 kwietnia 2026 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta i gminy Olsztyn w 2026 r.”, w części określonej w:

- 1) § 5 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „pozostawione bez opieki, w stosunku do których nie istnieje możliwość ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką dotychczas pozostawały, a w szczególności chore lub zagrażające życiu, zdrowiu i bezpieczeństwu ludzi”, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 4 pkt 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji RP,
- 2) § 11 w zakresie wyrazów: „nad zwierzętami rannymi w wypadkach drogowych”, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 kwietnia 2026 r. Rada Miejska w Olsztynie przyjęła uchwałę Nr XV/187/26 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta i gminy Olsztyn w 2026 r.”

Załącznik do uchwały stanowi: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Olsztyn w 2026 r.*, dalej jako „Program”.

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

Dodatkowo, zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy, każdy program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Ustawodawca w art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy enumeratywnie wskazał zakres regulacji, która winna być unormowana w powyższym programie.

Uchwała podejmowana w oparciu o ww. przepisy ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. 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 delegacji ustawowej 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. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że treść § 5 ust. 1 Programu w ww. zakresie jest sprzeczna z art. 11a ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 4 pkt 16 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W powołanej wyżej regulacji Programu wskazano, że: *Wylapywaniem będą objęte bezdomne zwierzęta pozostawione bez opieki, w stosunku do których nie istnieje możliwość ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką dotychczas pozostawały, a w szczególności chore lub zagrażające życiu, zdrowiu i bezpieczeństwu ludzi.*

Zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy program obejmuje odławianie bezdomnych zwierząt. Pojęcie bezdomnych zwierząt zostało zaś zdefiniowane przez samego ustawodawcę w art. 4 pkt 16 ustawy. Zgodnie z tym przepisem ilekroć w ustawie mowa o „zwierzętach bezdomnych” – rozumie się przez to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Rada wskazując w tym przepisie, iż odławianiem będą objęte pozostawione bez opieki zwierzęta, w szczególności chore lub zagrażające życiu, zdrowiu i bezpieczeństwu ludzi dokonała modyfikacji ustawowego pojęcia zwierzęcia bezdomnego, do czego nie była uprawniona.

Należy również podkreślić, że modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego (w tym powtórzenia) jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (uzupełniony, powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście całości postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zastrzeżenie organu nadzoru budzi również regulacja zawarta w § 11 Programu w zakresie wyrazów: *nad zwierzętami rannymi w wypadkach drogowych*. W przepisie tym Rada Miejska uregulowała kwestię dotyczącą zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. W tym miejscu należy podkreślić, iż zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt powinien zapewniać całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych, a nie wypadków drogowych. Pojęcie „zdarzeń drogowych” o którym mowa w tym przepisie jest pojęciem szerszym od pojęcia „wypadku drogowego”. Zdaniem organu nadzoru Rada powinna posługiwać się w całym akcie prawnym nomenklaturą wskazaną w ustawie.

Opisane powyżej uchybienia w badanej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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 XV/187/26 Rady Miejskiej w Olsztynie z dnia 14 kwietnia 2026 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta i gminy Olsztyn w 2026 r.” – w części określonej na wstępie, 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 up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy