



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 czerwca 2026 r.

Poz. 3725

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.368.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 maja 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/275/26 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 27 kwietnia 2026 r. w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bytom w 2026 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 4 i pkt 6 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 27 kwietnia 2026 r. Rada Miejska w Bytomiu przyjęła uchwałę Nr XXXI/275/26 w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bytom w 2026 roku. Załącznik do uchwały stanowi: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Bytom 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 30 kwietnia 2026 r.

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

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.

W ocenie organu nadzoru, uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, tj. dotyczącej obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. W § 2 Programu Rada wskazała jedynie, że *Ograniczenie populacji bezdomnych zwierząt realizowane będzie poprzez obligatoryjne prowadzenie sterylizacji albo kastracji zwierząt, przyjmowanych do Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Bytomiu, zwanego dalej „schroniskiem”, z wyjątkiem zwierząt, u których istnieją przeciwwskazania do wykonania tych zabiegów, z uwagi na ich stan zdrowia lub wiek.* W ocenie organu nadzoru, przyjęta przez Radę Miejską regulacja nie wskazuje konkretnie, kto będzie przeprowadzał powyższe zabiegi. Rada Gminy nie wypełniła zatem prawidłowo upoważnienia ustawowego określonego art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru również obowiązek wynikający z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, nie został w pełni wykonany przez Radę Miejską. W uchwale nie uregulowano w sposób kompleksowy kwestii usypiania ślepych miotów. Rada przepisem § 9 Programu przewidziała, że: *Humanitarne usypianie ślepych miotów zwierząt, których właściciele zamieszkują na terenie Gminy Bytom oraz zwierząt bezdomnych może nastąpić jedynie w wyjątkowych przypadkach, potwierdzonych przez lekarza weterynarii w schronisku. Zabieg usypiania ślepych miotów przeprowadza w sposób humanitarny lekarz weterynarii zgodnie z przepisami prawa.*

W kwestionowanym przepisie nie wskazano zatem żadnych konkretnych zasad ani trybu postępowania przewidzianych dla mieszkańców gminy w tym zakresie. Z przyjętego Programu nie wynika, w jaki sposób będą szczegółowo realizowane zadania w tym zakresie, np. kto może przynieść ślepe mioty do ich usypienia itp. (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 676/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest to uchwała, która w swoich zapisach powinna wyznaczać w sposób jasny i wyczerpujący konkretne kierunki działania organów gminy. Program to plan, układ zamierzonych czynności, założenia, cele działania (por. Słownik języka polskiego pod red. E. Sobol Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r. s. 753). Zatem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt to roczny plan zamierzonych czynności, bądź założeń, celów działania. Program ma charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Powierzchnowe i wybiórcze uregulowanie poszczególnych części programu niweczy zatem podstawowy cel, dla którego jest on podejmowany, a więc ustalenia pewnych kierunków i sposobu wykonywania zadania własnego gminy jakim jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie na terenie Gminy (art. 11 ust. 1 ustawy). Niewypełnienie tego obowiązku musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ta bowiem musi zawierać wszystkie elementy wskazane w ustawie (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 stycznia 2016 r. sygn. akt II SA/Gl 740/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 4 i pkt 6 ustawy. Powyżej wskazane naruszenia prawa przesądzą o konieczności wyeliminowania uchwały 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXXI/275/26 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 27 kwietnia 2026 r. w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Bytom w 2026 roku, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy