



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 30 marca 2026 r.

Poz. 1332

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.22.2026 WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 27 marca 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 i 1436)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XXVI/178/2026 Rady Gminy Kaliska z dnia 24 lutego 2026 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kaliska w 2026 roku w zakresie § 3 uchwały oraz § 10 załącznika do uchwały w przedmiocie słów „, do których zalicza się zwierzęta bezdomne (gospodarskie i domowe), a także zwierzęta wolno żyjące (dzikie),”.

Uzasadnienie

W dniu 26 lutego 2026 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr XXVI/178/2026 Rady Gminy Kaliska z dnia 24 lutego 2026 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kaliska w 2026 roku, zwana dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.) oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.)

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 18 marca 2026 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Kaliska o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W § 1 uchwały Rada Gminy Kaliska przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kaliska w 2026 roku. Z kolei w § 3 uchwały organ stanowiący postanowił, że „uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego”.

W ocenie organu nadzoru § 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zgodnie z którym akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Uchwała będąca przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego stanowi akt prawa miejscowego (jej przepisy mają charakter generalny i abstrakcyjny oraz są adresowane do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną organów gminy) i bezsprzecznie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dokonując oceny kwestionowanej uchwały należy przywołać wyrażoną w doktrynie i orzecznictwie zasadę przyzwoitej legislacji, mającą swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z zasadą prawidłowej legislacji, organy tworzące system prawa powinny formułować przepisy prawne w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99). W odniesieniu do przedmiotowej uchwały nie zachowano tych wymogów, a w konsekwencji naruszono istotnie art. 2 Konstytucji RP. Użycie bowiem w treści § 3 uchwały zwrotu „*wchodzi w życie w terminie 14 dni*”, zamiast „*wchodzi w życie po upływie 14 dni*”, powoduje, że nie jest jasna data wejścia w życie uchwały, gdyż może ona wejść w życie w każdym z 14 dni następujących po ogłoszeniu uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Co więcej użycie tego wyrażenia wskazuje, że rada gminy nie zachowała minimalnego 14-dniowego *vacatio legis* dla aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące. Tym samym rada gminy naruszyła w sposób istotny również art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Z okoliczności sprawy, a w szczególności z uzasadnienia do projektu uchwały, nie wynika, aby zachodził uzasadniony przypadek pozwalający na skrócenie *vacatio legis* (por. art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Dodatkowo wskazać należy na zapis § 10 załącznika do uchwały, zgodnie z którym Rada postanowiła, że „*zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, do których zalicza się zwierzęta bezdomne (gospodarskie i domowe), a także zwierzęta wolno żyjące (dzikie), realizowane jest poprzez umowę z Przychodnią Weterynaryjną mającą możliwość świadczenia usług całodobowo, tj. z Lecznicą Weterynaryjną S.C. Józef Grygorcewicz, Andrzej Migoń, Wiesław Synak ul. Tczewska 25, 83-200 Starogard Gdański*”.

W tym miejscu podkreślić należy, że zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Jednocześnie zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wymaga, aby organ stanowiący gminy, wykonujący kompetencje prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym działał ściśle w granicach tego upoważnienia (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 686/12).

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Przepis art. 11a ust. 1 ustawy przewiduje, że rada gminy wypełniając obowiązek wynikający z art. 11 ust. 1 ustawy określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, dalej zwany „programem”. Zgodnie zaś z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt program 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.

Ponadto program opieki może obejmować plan znakowania zwierząt, jak również plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3 i 3a ustawy).

Dodatkowo 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.-

Z treści przytoczonych przepisów jednoznacznie wynika, że rada gminy zobligowana jest podjąć uchwałę przyjmującą program oraz, że program ten musi zawierać co najmniej wszystkie elementy wskazane w art. 11a ust. 2 ustawy.

Mając na uwadze treść § 10 załącznika do uchwały, organ nadzoru podkreśla, że z utrwalonej już linii orzeczniczej wynika, że „przedmiotowy program obejmuje w szczególności zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Wykładnia językowa wskazuje wyraźnie, iż regulacja ta odnosi się do wszystkich zwierząt, które ucierpiały w przypadkach zdarzeń drogowych. Nie różnicuje zatem obowiązku zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej zależnie od tego, czy dane zwierzę jest bezdomne, czy też posiada opiekuna. Nie sposób również znaleźć przekonujące argumenty o charakterze celowościowym, które mogłyby podważać powyższy wynik wykładni językowej. [...] W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dostrzeżono, że ratio legis powyższego przepisu jest takie, aby każde poszkodowane zwierzę znalazło natychmiastową pomoc lekarską, bez zwłoki wynikającej m.in. z konieczności poszukiwania jego właściciela.” (tak: wyrok NSA z dnia 21 maja 2024 r. sygn. akt I OSK 12/24, podobnie wyroki z dnia 17 kwietnia 2019 r. sygn. akt II OSK 1503/17, wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 grudnia 2022 r. sygn. akt II SA/Ke 553/22, wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 marca 2023 r. sygn. akt II SA/Łd 995/22).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że regulacja § 10 załącznika do uchwały w zakresie słów „, do których zalicza się zwierzęta bezdomne (gospodarskie i domowe), a także zwierzęta wolno żyjące (dzikie),” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt. Stosownie do tego przepisu Rada zobowiązana jest do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. W wypadkach drogowych mogą brać udział np. zwierzęta domowe, zwierzęta gospodarskie, jak również zwierzęta dzikie. Biorąc pod uwagę powyższe należy podkreślić, że wynikający z ustawy obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt dotyczy wszystkich zwierząt, nie tylko bezdomnych czy dziko żyjących.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVI/178/2026 Rady Gminy Kaliska z dnia 24 lutego 2026 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kaliska w 2026 roku w zakresie § 3 uchwały oraz § 10 załącznika do uchwały w przedmiocie słów „, do których zalicza się zwierzęta bezdomne (gospodarskie i domowe), a także zwierzęta wolno żyjące (dzikie),” jest uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Beata Rutkiewicz