



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 29 kwietnia 2026 r.

PNIK-I.4131.288.2026

Rada Miasta Zgierza

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 oraz z 2026 r. poz. 252)

stwierdzam nieważność

§ 26 załącznika do uchwały Nr XXVIII/502/2026 Rady Miasta Zgierza z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasto Zgierz na 2026 rok.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2026 r. Rada Miasta Zgierza podjęła uchwałę Nr XXVIII/502/2026 w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasto Zgierz na 2026 rok.

Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 kwietnia 2026 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miasta Zgierza zawiadomienia z dnia 15 kwietnia 2026 r. znak: PNIK-I-4131.288.2026, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Na przedmiotowe zawiadomienie, w załączniku do uchwały Nr XXIX/507/2026 z dnia 22 kwietnia 2026 r., w sprawie udzielenia odpowiedzi na pismo Wojewody Łódzkiego, Rada Miasta

Zgierza złożyła wyjaśnienia, które organ nadzoru nie podziela i przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym zwanej dalej u.s.g oraz 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.) zwanej dalej ustawą.

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 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 ten, jak stanowi art. 11a ust. 2 ustawy, 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. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi zawierać ma również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków, do czego zobowiązuje art. 11a ust. 5 ustawy. Dodatkowo, program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 ustawy) oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3a ustawy). Powołane wyżej przepisy ustawy określają zagadnienia powierzone gminie do uregulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Ta część programu, o której mowa w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy, jest obowiązkowa i nie może zostać przez radę gminy pominięta. Jednocześnie należy zauważyć, że powołane wyżej przepisy ustawy, poza wskazaniem zagadnień powierzonych gminie do uregulowania w programie, określają również granice kompetencji prawotwórczej, przyznanej w tym zakresie organowi stanowiącemu gminy. Wszelkie regulacje, co do których rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego są sprzeczne z prawem. Postanowienia te naruszają wówczas art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Powyższa zasada oznacza, że również organ stanowiący gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Organ nie jest upoważniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1773/15).

W ocenie organu nadzoru § 26 ust. 1 i 2 załącznika do przedmiotowej uchwały zwanego dalej Programem zawierają postanowienia naruszające obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

W § 26 ust. 1 Programu Rada Miasta Zgierza postanowiła, że „Prezydent Miasta przedłoży sprawozdanie z działań merytorycznych i finansowych objętych Programem Radzie Miasta Zgierza w terminie do końca lutego 2027 r.”, natomiast w § 26 ust. 2 Programu uregulowano, że: „Postępy w

realizacji programu będą także monitorowane podczas prac komisji Rady Miasta Zgierza, która w swoich kompetencjach zajmuje się opiniowaniem i inicjowaniem spraw dotyczących ochrony środowiska. Prezydent Miasta Zgierza przedkłada stosowne materiały komisji w terminach przewidzianych w planie pracy komisji”.

Powyższe uregulowania stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy, bowiem z ww. przepisów ustawy nie można wywieść, aby Rada Miasta Zgierza była upoważniona do uregulowania uprawnień kontrolnych wobec Prezydenta Miasta Zgierza z wykonania działań merytorycznych i finansowych objętych Programem opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt ani do postanowienia, iż postępy w realizacji programu będą także monitorowane podczas prac komisji Rady Miasta Zgierza.

Z treści wymienionych przepisów ustawy wynika, że rada gminy (miasta) upoważniona jest corocznie do uchwalenia w formie uchwały programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt do dnia 31 marca. Ponadto ustawodawca w art. 11 a ust. 2 ustawy wskazał jakie elementy ma zawierać program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Jednocześnie katalog elementów programu ma charakter otwarty, jednak zwrot w „szczegółności” nie może być dowolnie interpretowany, gdyż musi mieścić się w zakresie upoważnienia, jakie daje ustawa.

Zdaniem organu nadzoru żaden przepis ustawy o ochronie zwierząt nie wprowadza obowiązku sporządzania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) sprawozdania z działań merytorycznych i finansowych objętych programem opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Uprawnienia kontrolne rady gminy (miasta) zostały już uregulowane w ustawie o samorządzie gminnym: gdzie w art. 15 ust. 1 ustawodawca postanowił, że z zastrzeżeniem art. 12, organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy; w art. 18 ust. 2 pkt 2 do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności; w art. 28aa ust. 1 wójt co roku do dnia 31 maja przedstawia radzie gminy raport o stanie gminy. Raport obejmuje podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego (art. 28aa ust. 2 u.s.g.).

Przypomnieć należy, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem, organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do regulowania jeszcze raz tego, co zostało uregulowane przez ustawodawcę, ani też do wychodzenia poza zakres udzielonego mu upoważnienia ustawowego.

Zatem Rada Miasta Zgierza nie była uprawniona do postanowienia o przedłożeniu sprawozdania przez Prezydenta Miasta Zgierza z wykonania Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Ponadto uregulowania zawarte § 26 ust. 2 Programu wkraczają w kompetencje Prezydenta Miasta Zgierza jako organu wykonawczego wynikające z art. 30 ust. 1 - 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W art. 30 ust. 1 u.s.g. postanowiono, że wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g.). W realizacji zadań własnych gminy wójt podlega wyłącznie radzie gminy (art. 30 ust. 3 u.s.g.).

Mając na uwadze powyższe, to wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma prawo podejmować wszelkie działania zmierzające do wprowadzenia uchwały w życie, korzystając przy tym ze znacznej swobody co do ustalenia, w jaki sposób dana uchwała ma być realizowana. Ograniczają go przy tym jednak przepisy prawa.

Dodatkowo zobowiązanie Prezydenta Miasta Zgierza do przedłożenia stosownych materiałów komisji w terminach przewidzianych w planie pracy komisji przekracza delegację zawartą w art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 u.s.g., gdyż Rada nie posiada kompetencji do wskazania Prezydentowi konkretnych działań.

Reasumując, § 26 ust. 1 i 2 Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasto Zgierz na 2026 rok, stanowiący załącznik do uchwały Nr XXVIII/502/2026 Rady Miasta Zgierza z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasto Zgierz na 2026 rok w sposób istotny narusza prawo tj.: art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt w związku z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w tej części.

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Zatem wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Zgierza