



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 23 kwietnia 2026 r.

Poz. 1775

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.69.2026.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 22 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 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIV/195/2026 Rady Gminy Grabówka z dnia 20 marca 2026 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Grabówka w 2026 roku”.

UZASADNIENIE

W dniu 20 marca 2026 r. Rada Gminy Grabówka podjęła uchwałę nr XIV/195/2026, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 marca 2026 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 10 kwietnia 2026 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z 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 jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza art. 11a ust. 5 w zw. z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.), z uwagi na brak przeznaczenia środków na realizację wszystkich zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 ww. ustawy - brak środków na obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt 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. Jak stanowi art. 11a ust. 2 ww. ustawy 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.

Ponadto zgodnie z art. 11a ust 5 ww. 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. „Na podstawie tego przepisu prawodawca lokalny zobowiązany zatem został do **wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań programu i do określenia konkretnego sposobu ich wydatkowania**. Użyte przez ustawodawcę określenie "sposób wydatkowania" środków finansowych oznacza sposób rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie, a przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie zadań przyjętych w programie. Przy tym, uchwała powinna regulować kwestię finansowania zadań przewidzianych w programie w sposób całościowy. Tym samym, środki finansowe wskazane w tym akcie jako zabezpieczenie jego realizacji **powinny odzwierciedlać wszystkie zadania programu**” (wyrok NSA z dnia 27 listopada 2025 r. sygn. akt I OSK 50/24).

Oznacza to, iż w Programie konieczne jest dokonanie podziału środków uwzględniającego wszystkie zadania ujęte w programie (jako że stanowi to o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem). Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań.

Tymczasem w § 26 załącznika do uchwały Rada Gminy określając w jakiej wysokości będą finansowane zadania programu nie przewidziała żadnych środków na obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Tym samym Rada nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 marca 2025 r. sygn. akt I OSK 2378/24 „*istotne jest, aby w programie, o którym mowa w art. 11a ust. 1 u.o.z., zostały przewidziane i zagwarantowane środki na realizację wszystkich wskazanych w nim zadań. Kwestia określenia sposobu wydatkowania środków na poszczególne cele ma bowiem stanowić gwarancję tego, że żaden z ustawowych celów nie zostanie pominięty w uchwale rady gminy*”.

Należy podkreślić, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji nie może regulować kwestii nieprzekazanych do regulacji i jednocześnie ma obowiązek uregulowania realizacji zadań jej przekazanych. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). Wymienione w art. 11a ust. 5 ustawy niezbędne postanowienia programu mają więc charakter obligatoryjny, a ich nieprawidłowe uregulowanie skutkuje stwierdzeniem, że podjęty akt nie wyczerpuje ustawowego upoważnienia, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego za naruszający przepisy prawa w sposób istotny należy także uznać § 2 ust. 3 załącznika do uchwały, zgodnie z którym: *Funkcję koordynatora działań dotyczących ograniczenia bezdomności zwierząt pełni Referat Organizacyjnego i Obsługi Mieszkańców Urzędu Gminy Grabówka*.

Należy bowiem zauważyć, że organ stanowiący gminy nie został upoważniony do nakładania obowiązków i zadań na pracowników zatrudnionych w strukturach urzędu gminy. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 1-5 ustawy o samorządzie gminnym wójt jest kierownikiem urzędu wykonującym uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu, jak również organem właściwym do nadania w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy. W związku z tym osoby zatrudnione w urzędzie podlegają zwierzchnictwu służbowemu wójta, który jako pracodawca wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy. Zatem wyłącznie wójt, jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu, może decydować o zakresie obowiązków pracowników urzędu i organizować pracę poszczególnych wydziałów (referatów) czy urzędników.

Oceniając powyższe naruszenia przepisów prawa należy stwierdzić, że zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska