



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 stycznia 2026 r.

Poz. 652

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.22.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 stycznia 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 XIX.109.2025 Rady Gminy Przystajń z dnia 15 grudnia 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Przystajń w roku 2026, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 2 w zw. z ust. 5 zd. 2 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 15 grudnia 2025 r. Rada Gminy Przystajń podjęła uchwałę Nr XIX.109.2025 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Przystajń w roku 2026, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Przystajń w roku 2026”, dalej jako „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 grudnia 2025 r.

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

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.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. 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 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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

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.

Przechodząc do treści analizowanego Programu, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Przystajń nie wypełniła delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, tj. opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie.

Rada podjęła próbę realizacji ww. delegacji w § 8 Programu, stanowiąc:

§ 8. Opieka nad wolno żyjącymi kotami

1. Występującym przypadkom kotów wolno żyjących powinno się stwarzać odpowiednie warunki do egzystencji w miejscach ich bytowania.

2. Gmina zapewnia dokarmianie występujących skupisk kotów wolno żyjących, wyłącznie w okresie zimowym (listopad-marzec), poprzez wydawanie karmy w Urzędzie Gminy społecznym opiekunom, a w przypadku braku społecznych opiekunów – dokarmianie bezpośrednio przez pracowników Urzędu Gminy.

3. Zapewnia się wsparcie dla społecznych opiekunów kotów wolno żyjących w postaci dofinansowania 50% kosztów zabiegów sterylizacji, kastracji, doraźnej pomocy weterynaryjnej przy zwalczaniu chorób pasożytniczych. Pomoc ma charakter stały i jest realizowana przez lecznicę dla zwierząt SANUS S.C. z siedzibą w Przystajni, ul. Targowa 3 po uprzednim uzyskaniu skierowania w Urzędzie Gminy. W przypadku braku społecznych opiekunów o doraźną pomoc weterynaryjną przy zwalczaniu chorób pasożytniczych kotów wolno żyjących występują bezpośrednio pracownicy Urzędu Gminy.

Organ nadzoru zaznacza, że Program powinien określić poza dokarmianiem również inne formy opieki nad wolno żyjącymi kotami (np. ochrona przed niesprzyjającymi warunkami atmosferycznymi, podstawowa opieka weterynaryjna, itp.), skoro w przepisie ustawy znalazło się sformułowanie „w tym dokarmianie”. Tymczasem w analizowanym Programie Rada prawidłowo uregulowała wyłącznie dokarmianie kotów wolno żyjących (§ 8 ust. 2 Programu).

W § 8 ust. 3 Programu Rada przewidziała wsparcie dla społecznych opiekunów kotów wolno żyjących w postaci dofinansowania 50% kosztów zabiegów sterylizacji, kastracji, doraźnej pomocy weterynaryjnej przy zwalczaniu chorób pasożytniczych. Powyższe nie może być uznane za prawidłową realizację delegacji ustawowej. Zgodnie bowiem z art. 11a ust. 5 zd. 2 ustawy *koszty realizacji programu ponosi gmina*. W ustawie brak jest przepisu upoważniającego radę gminy do obciążenia jakiegokolwiek inny niż gmina podmiot jakimkolwiek kosztami wynikającymi z realizacji zadań obligatoryjnych gminy wymienionych w art. 11a ust. 2 ustawy. Powyższe oznacza, że Rada Gminy nie może w ramach zadania opieki nad wolno żyjącymi kotami przewidzieć w Programie, że część kosztów związanych z realizacją tego zadania pokrywać będą podmioty wobec Gminy zewnętrzne. Tymczasem w analizowanej regulacji Rada obciążyła kosztami opieki nad wolno żyjącymi kotami społecznych opiekunów, czyli osoby sprawujące opiekę nad występującymi kotami wolno żyjącymi na terenie Gminy Przystajń (§ 1 pkt 5 Programu). Dopiero w przypadku braku społecznych opiekunów Gmina zapewni doraźną pomoc weterynaryjną przy zwalczaniu chorób pasożytniczych kotów

wolno żyjących. Taka regulacja musi zatem zostać uznana za naruszającą art. 11a ust. 2 pkt 2 w zw. z ust. 5 zd. 2 ustawy.

Nie stanowi również prawidłowej realizacji delegacji ustawowej w zakresie opieki na wolno żyjącymi kotami § 8 ust. 1 Programu. Wskazana regulacja zawiera ogólny postulat stwarzania kotom wolno żyjącym odpowiednich warunków do egzystencji w miejscach ich bytowania. Powyższe ogólne sformułowanie nie pozwala na dokładne ustalenie, jakie działania w tym celu będą podejmowane, w jaki sposób zostaną stworzone odpowiednie warunki, na czym mają one polegać. Takie zapisy, za którym nie kryją się żadne konkretne działania Gminy, nie mogą być uznane za realizację delegacji ustawowej. Program powinien zawierać konkretne działania, które będą miały na celu sprawowanie opieki na wolno żyjącymi kotami. Brak skonkretyzowania tych zadań skutkuje nieprawidłowym wypełnieniem delegacji ustawowej stanowiącym istotne naruszenie prawa. Należy podkreślić, że bez uregulowania konkretnych zachowań podmiotów zobowiązanych do opieki nad kotami wolno żyjącymi, nie sposób prawidłowo wykonać uchwałę, a tym samym zrealizować zadanie, które na Gminę nakłada ustawodawca.

W konsekwencji uznania regulacji § 8 ust. 1 i 3 Programu za nieprawidłowe, stwierdzić należy, że uchwała nie przewiduje innych form opieki nad wolno żyjącymi kotami poza dokarmianiem, zatem konieczne jest stwierdzenie jej nieważności w całości, jako niewypełniającej delegacji ustawowej i naruszającej art. 11a ust. 2 pkt 2 w zw. z ust. 5 zd. 2 ustawy.

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). Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

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 XIX.109.2025 Rady Gminy Przystajń z dnia 15 grudnia 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Przystajń w roku 2026 – w całości, 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, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz