



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 20 marca 2026 r.

Poz. 1867

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.192.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/129/2026 Rady Gminy Kruszyna z dnia 12 lutego 2026 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kruszyna w 2026 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2 i 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 lutego 2026 r. Rada Gminy Kruszyna podjęła uchwałę Nr XIX/129/2026 w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kruszyna w 2026 roku. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kruszyna w 2026 roku” stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 lutego 2026 r.

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

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.*

W ocenie organu nadzoru przyjęty przedmiotową uchwałą Program nie spełnia ustawowych przesłanek określonych w przepisach ustawy. 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. Niewypełnienie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością całej uchwały.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Kruszyna w sposób niewystarczający uregulowała kwestie zapewnienia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania, do czego jest zobligowana na podstawie upoważnienia ustawowego określonego przepisem art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. W § 3 Programu Rada postanowiła, co następuje:

§ 3. 1. W przypadku stwierdzenia występowania na terenie gminy wolno żyjących kotów, dla zapewnienia im opieki polegającej na umożliwieniu schronienia w okresach niekorzystnych warunków pogodowych oraz dokarmiania, wyznaczony zostanie pracownik gospodarczy, zatrudniany przez gminę. Miejsca występowania kotów wolno żyjących na terenie gminy Kruszyna można zgłaszać do Urzędu Gminy.

2. Gmina zapewnia wykonywanie zabiegów kastracji samic i samców kotów wolno żyjących, wraz z oznakowaniem ucha zwierzęcia na podstawie umowy zawartej w przychodni weterynaryjną. Koty wolno żyjące po zabiegu i rekonwalescencji oraz trwałym oznakowaniu wrócą do miejsc, z których zastały odłowione.

Należy zauważyć, iż Rada Gminy powyższymi regulacjami wprowadziła próbę uregulowania zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, niemniej jednak regulacje uchwały w tym zakresie są niewystarczające dla uznania pełnej realizacji delegacji ustawowej w tym zakresie.

W ocenie organu nadzoru w § 3 ust. 1 Programu Rada posłużyła się ogólnym sformułowaniem, że „w przypadku stwierdzenia występowania na terenie gminy wolno żyjących kotów”, nie wskazała natomiast kto będzie prowadził działania w celu ustalenia występowania wolno żyjących kotów i określania w jakich miejscach one występują. Ponadto ogólnikowo stwierdzono, że kotom wolno żyjącym umożliwia się „schronienie”, natomiast nie wskazano w jaki sposób będzie się to odbywać. Organ nadzoru zauważa również, że w § 3 ust. 2 programu wskazano, że Gmina zapewnia wykonywanie zabiegów kastracji samic i samców kotów wolno żyjących wraz z oznakowaniem ucha”, przy czym samo wskazanie w tym przepisie, że zadanie to będzie realizowane przez Gminę nie może być uznane za wystarczające w świetle wymogów ustawy. Regulacje w tym zakresie powinny być bardziej precyzyjne i określać m.in. kto będzie wyłapywał i przewoził wolno żyjące koty do przychodni weterynaryjnej w celu wykonania ww. zabiegów i która przychodnia będzie się tym zajmowała. Z powyższego wynika zatem, iż ww. regulacja dotycząca opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania zawarta w Programie jest nieprecyzyjna. Organ nadzoru podkreśla, że program nie może cechować się dużym stopniem ogólności, lecz powinien zawierać konkretne sposoby działania w zakresie dotyczącym opieki nad kotami wolno żyjącymi i ich dokarmiania. por. wyroki: NSA z 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18 oraz WSA w Łodzi z 25 października 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 481/22, CBOSA). Zadanie w zakresie w opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie, zostało zaliczone przez ustawodawcę do obligatoryjnych elementów uchwały.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jako akt prawa miejscowego winien zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Jak stwierdził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 16 stycznia 2020 r.: *Zdaniem Sądu przepis art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy nakładający na gminę obowiązek zapewnienia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym poprzez ich dokarmianie, wymaga takiego dookreślenia na poziomie regulacji lokalnej, która umożliwi realne wykonanie ustanowionego w nim zadania. Oznacza to, że rada gminy ma obowiązek skonkretyzowania tego postanowienia nie tylko poprzez wskazanie*

działań, jakie w zakresie danego zadania miałyby być podejmowane, ale również podmiotów odpowiedzialnych za umożliwienie ich realizacji. Wprawdzie Sąd dostrzega, że w ostatnim ze wspomnianych aspektów ustawodawca – odmiennie niż to uczynił np. w pkt 7 art. 11a ust. 2 ustawy – nie przewidział wprost konieczności wskazania konkretnego podmiotu odpowiedzialnego za realizację wskazanego w tym przepisie zadania z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, to jednak nie stanowi to argumentu a contrario za tym, by stosownej regulacji w takim względzie zabrakło na gruncie zakwestionowanego postanowienia skarżonego Planu. Jego brak czyni bowiem przepis nader ogólnym, a wręcz blankietowym, co uniemożliwia jego adresatom, a więc de facto całej społeczności gminy, jego skuteczne zastosowanie. Wobec tego, że kwestia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym polegająca na ich dokarmianiu, została zaliczona do elementów obligatoryjnych kontrolowanej uchwały, to nieuregulowanie tej kwestii, czy też – co miało miejsce w niniejszym przypadku – niepełne uregulowanie tego zagadnienia jest istotną wadą prawną i uzasadnia stwierdzenie jego nieważności. (sygn. akt IV SA/Wa 2541/19, LEX nr 3059199, por. także wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2020 r., IV SA/Wa 2532/19, LEX nr 3059267). Jak słusznie zwrócił uwagę NSA w wyroku z 30.07.2019 r., (sygn. akt II OSK 1754/18, LEX nr 2706464) W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na „wykonawczy”, konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i stąd też taki charakter programu nie będzie zachowany jeśli nie zostaną w nim wskazane konkretne podmioty realizujące te zadania. Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia realizację zadań wynikających z programu (por. wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1667/11, LEX 975201).

Powyższe prowadzi do konkluzji, że postanowienia Programu w tym zakresie są zbyt ogólnikowe. Uwzględniając powyższe oraz fakt, że kwestia polegająca na dokarmianiu kotów wolno żyjących, została zaliczona do elementów obligatoryjnych kontrolowanej uchwały, należy przyjąć, że niepełne uregulowanie tego zagadnienia jest istotną wadą prawną i uzasadnia stwierdzenie nieważności ww. uchwały w całości (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 stycznia 2020 r., sygn. akt: IV SA/Wa 2541/16).

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie wypełnia prawidłowo również delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, tj. usypiania ślepych miotów. W § 7 Programu Rada wskazała jedynie, że:

§ 7. 1. Obligatoryjnemu usypianiu poddawane będą ślepe mioty. Uśpieniu mogą podlegać wyłącznie zwierzęta, które są jeszcze ślepe i nie ma możliwości zapewnienia dla nich właściciela.

2. Usypianie ślepych miotów może nastąpić wyłącznie przez lekarza weterynarii w schronisku o którym mowa w § 2 dla bezdomnych zwierząt lub w przychodni weterynaryjnej o której mowa w § 9. Wymagany jest humanitarny stosunek pracownika do zwierząt. Zwierzę usypiane musi być traktowane do ostatniej chwili życia łagodnie i przyjaźnie, należy zaoszczędzić mu trwogi i dodatkowych udręczeń.

3. Zwłoki uśpionych zwierząt muszą być odpowiednio zabezpieczone do czasu zabrania ich przez odpowiednie służby.

W ocenie organu nadzoru, przyjęte przez Radę Gminy regulacje poza wskazaniem podmiotu realizującego to zadanie – w żaden sposób nie konkretyzują czynności podejmowanych dla jego realizacji. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie może ograniczać się jedynie do lakonicznego stwierdzenia, że takie zabiegi będą przeprowadzane, musi on zawierać konkretne treści dotyczące sposobu realizacji każdej z kwestii wskazanych w art. 11a ust. 2 ustawy. W ocenie organu nadzoru, przyjęte przez Radę Gminy regulacje nieprawidłowo konkretyzują działania w zakresie usypiania ślepych miotów. Z przyjętego Programu nie wynika, w jaki sposób będzie realizowane zadanie w tym zakresie, np. kto może przynieść ślepe mioty do ich uśpienia (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).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Kruszyna nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 2, 4 i 6 ustawy. Powyżej wskazane naruszenia prawa przesądzają o konieczności wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Oprócz powyższych naruszeń prawa uzasadniających stwierdzenie nieważności uchwały w całości, organ nadzoru stwierdza niezgodność z prawem następujących postanowień Programu:

W § 4 zdanie trzecie Programu Rada zastrzegła, iż odławianie bezdomnych zwierząt będzie prowadzone za pomocą specjalistycznego sprzętu, który nie będzie stwarzał zagrożenia dla życia i zdrowia zwierząt oraz

nie będzie zadawał im cierpienia. W tym miejscu zauważyć wypada, że warunki, które powinny zostać zachowane podczas wyłapywania zwierząt bezdomnych określone zostały w § 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. Nr 116 poz. 753). W związku z powyższym, ponowne regulowanie ww. warunków w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne. Niedopuszczalne jest bowiem powtarzanie, jak i modyfikowanie norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Na marginesie należy wskazać, iż zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy program ma przewidywać *obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt*, a nie jak Rada Gminy postanowiła w § 5 Programu zwierząt uznawanych za bezdomne.

Za niezgodne z prawem należy uznać również regulacje zawarte w rozdziale 6 Programu „Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt” wskazujące na możliwość „czasowego przebywania bezdomnych zwierząt w miejscu przetrzymywania przed przewiezieniem ich do schroniska.” Należy podkreślić, że zgodnie z art. 11 ust. 3 zd. 1 ustawy: *Zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt.* Przepis ten nakłada więc obowiązek zapewnienia miejsca w schronisku odławianym zwierzętom bezdomnym, tj. miejsca przeznaczonego do opieki nad zwierzętami domowymi spełniającego warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (por. art. 4 pkt 25 ustawy). Wprawdzie § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. Nr 116, poz. 753), dalej jako: rozporządzenie przewiduje możliwość umieszczenia zwierzęcia w miejscu przetrzymywania zwierząt wyłapanych przed przewiezieniem do schroniska (por. § 5 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia), jednakże Rada Gminy powinna wprost wskazać w uchwale to miejsce.

Zdaniem organu nadzoru regulacja zawarta w § 6 ust. 11 i 12 Programu wykracza poza zakres delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 ustawy.

W § 7 ust. 2 Programu, Rada Gminy, posługując się zwrotami niedookreślonymi, przewidywała, że zwierzę usypiane musi być traktowane *do ostatniej chwili życia łagodnie i przyjaźnie, należy zaoszczędzić mu trwogi i dodatkowych udręczeń.* Należy stwierdzić, że w ten sposób ww. przepis uchwały, przybiera jedynie charakter postulacyjny. Nie zawiera on natomiast żadnych konkretnych treści normatywnych formułujących zasady i tryb postępowania przewidzianych dla podmiotów realizujących to zadanie czy dla mieszkańców. Tym samym nie realizuje prawidłowo delegacji ustawowej. Ponadto obowiązek humanitarnego traktowania zwierząt przy podejmowaniu względem nich jakichkolwiek czynności wynika zaś z samej ustawy. Zgodnie z art. 5 ustawy *Każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania.* W związku z powyższym, ponowne regulowanie ww. warunków w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne. Niedopuszczalne jest bowiem powtarzanie, jak i modyfikowanie norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Stosownie do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu (wyrok WSA w Gliwicach z 18.10.2021 r., II SA/GI 980/21, CBOSA). Z tego względu za niezgodne z prawem należy uznać regulację zawartą w § 7 ust. 2 Programu wskazującą, że „wymagany jest humanitarny stosunek pracownika do zwierząt”.

Ponadto zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy Program powinien wskazywać gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, a nie jak Rada wskazała w § 10 ust. 7 Programu „tymczasowe umieszczenie”. Podobnie należy wskazać, iż zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy Program ma zapewnić bezdomnym zwierzętom miejsce w schronisku dla zwierząt, a nie jak Rada wskazała w § 2 Programu „przetrzymywanie”.

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIX/129/2026 Rady Gminy Kruszyna z dnia 12 lutego 2026 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kruszyna w 2026 roku – 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