



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 marca 2026 r.

Poz. 1908

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.194.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/185/26 Rady Gminy Ornontowice z dnia 12 lutego 2026 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ornontowice na 2026 rok, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 7 i 8, ust. 4 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 12 lutego 2026 r. Rada Gminy Ornontowice podjęła uchwałę Nr XXII/185/26 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ornontowice na 2026 rok, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ornontowice na 2026 rok*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że treść § 10 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej dotyczącej zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, co stanowi istotne naruszenie przepisu art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 8, ust. 4 ustawy. W powyższej regulacji Programu wskazano, co następuje:

§ 10. 1. Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizuje Schronisko, które ma podpisaną umowę z uprawnionym lekarzem weterynarii.

2. W przypadku ранego zwierzęcia Wójt Gminy Ornontowice powiadamia Schronisko w celu udzielenia opieki (podaniem leków, zabezpieczenia zwierzęcia, poddaniem eutanazji przez uprawnionego lekarza weterynarii, z którym Schronisko ma podpisaną umowę).

3. Zgłoszenia rannych zwierząt oraz zapewnienia całodobowej opieki należy zgłaszać do Wójta Gminy Ornontowice (nr tel. 32 33 06 200, 32 33 06 211), po godzinach pracy Urzędu Gminy na numer tel. 32 326-04-30.

4. Ranne zwierzę, któremu została udzielona pomoc weterynaryjna zostaje umieszczone w Schronisku w celu dalszego leczenia przez uprawnionego lekarza weterynarii. W przypadku gdy zwierzę bezdomne zostanie wyleczone zostaje ono przekazane do Schroniska (na podstawie umowy zawartej pomiędzy Gminą a Schroniskiem dotyczącą przyjęcia i utrzymywania zwierząt w schronisku). Zgłoszenia tego dokonuje Wójt Gminy Ornontowice.

Po pierwsze, na podstawie art. 11a ust. 4 ustawy Rada nie może powierzyć realizacji zadania polegającego na zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt, tj. realizację zadania wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy (podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt można powierzyć wyłącznie realizację zadań wynikających z art. 11a ust. 2 pkt 3-6 ustawy).

Po drugie, w ocenie organu nadzoru, nie realizuje wykonawczego charakteru programu wskazanie podmiotu, któremu powierzono realizację konkretnych, wyszczególnionych zadań objętych programem (tu: Schronisko), w sytuacji gdy nie wykonuje ono tego zadania lecz powierza je innemu podmiotowi (tu: lekarzowi weterynarii). Ustalenie w programie w sposób skonkretyzowany podmiotów zobowiązanych do wykonywania poszczególnych czynności w nim przewidzianych stanowi o faktycznym zabezpieczeniu przez radę wykonania poszczególnych, zleconych przez ustawodawcę zadań. Spełnia ustawowy cel dążenia do zapewnienia rzeczywistej, a nie pozornej opieki nad zwierzętami i zapobiegania ich bezdomności na terenie danej gminy. Ponadto spełnia wymóg powszechnej dostępności programu i walor informacyjny dla adresatów uchwały, tj. mieszkańców danej gminy, którzy mogą znaleźć się w sytuacji wymagającej od nich skorzystania z pomocy wskazanych podmiotów. Niewskazanie podmiotów realizujących program pozbawia wydany akt prawa miejscowego charakteru wykonawczego i konkretnego, a w konsekwencji uniemożliwia skuteczną realizację zadań ustawowych znajdujących konkretyzację w programie.

Wobec powyższego, należy wskazać, że w przedmiotowym Programie organ uchwałodawczy gminy nie wskazał konkretnego lekarza weterynarii (np. przychodni weterynaryjnej, gabinetu weterynaryjnego, lecznicy weterynaryjnej, ani innego podmiotu świadczącego usługi weterynaryjne), który będzie zapewniał całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Wspomnieć należy, iż w § 1 ust. 1 pkt 2 Programu jest wprawdzie wskazane, iż ilekroć w uchwale jest mowa o Przychodni Weterynaryjnej to należy przez to rozumieć konkretnie wskazaną w tym przepisie przychodnię, jednakże w regulacji § 10 Programu dotyczącej zadania zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, mowa jest nie o przychodni weterynaryjnej a o lekarzu weterynarii, z którym schronisko ma podpisaną umowę. Wobec powyższego przedmiotowe pojęcia (przychodnia weterynaryjna i lekarz weterynarii) nie są tożsame, a zatem uchwała nie realizuje precyzyjnie zakresu delegacji sformułowanej w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Rada Gminy powinna każdorazowo w treści przyjmowanego programu wskazać jednoznacznie podmiot (lekarza weterynarii, gabinet czy lecznicę weterynaryjną), któremu powierza realizację zadań przewidzianych w ww. przepisie. Wypełnienia delegacji ustawowej nie może stanowić wskazanie jako podmiotu zobowiązanego do zapewnienia opieki w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt podmiotu prowadzącego schronisko, który faktycznie zadania tego nie realizuje (wykonywać opiekę weterynaryjną może wyłącznie lekarz weterynarii po spełnieniu wymogów wynikających z ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych), lecz powierzy jego wykonanie na podstawie odrębnej umowy jeszcze innemu podmiotowi (lekarzowi weterynarii). Skoro program ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się dowiedzieć z niego, kto na terenie gminy jest podmiotem zobowiązanym do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, to odnalezienie tej informacji staje się niemożliwe, gdy kwestia ta nie jest wprost wskazana w programie. Jak już wyżej wyjaśniono, przedmiotowy program jest podejmowany corocznie, zatem w jego treści powinien być wymieniony podmiot, który realizuje w tym okresie całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt na terenie Gminy Ornontowice.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Ornontowice w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 8, ust. 4 ustawy. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne istotne naruszenia prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego jej poszczególnych przepisów.

Regulacja § 9 ust. 1 w zakresie wyrazu: „bezdonne” Programu została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. W wyżej powołanej regulacji załącznika do uchwały wskazano, co następuje:

1. Gospodarstwo rolne w Ornontowicach przy ul. Kolejowej 195, z którym Gmina Ornontowice ma podpisaną umowę przyjmuje bezdomne zwierzęta gospodarskie z terenu Gminy Ornontowice i zapewnia im opiekę.

Wymaga podkreślenia, że organ stanowiący gminy na podstawie art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy był obowiązany wskazać gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, tj. wszystkich zwierząt gospodarskich, a nie wskazać gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca wyłącznie bezdomnym zwierzętom gospodarskim. Jeżeli wolą ustawodawcy byłoby nałożenie na gminę obowiązku zapewnienia w gospodarstwie rolnym miejsca wyłącznie dla bezdomnych zwierząt gospodarskich to uregulowałyby to w treści analizowanego przepisu art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Zatem, kwestionowany § 9 ust. 1 w zakresie wyrazu: „bezdonne” Programu został podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Powyżej opisane uchybienie 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 XXII/185/26 Rady Gminy Ornontowice z dnia 12 lutego 2026 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ornontowice na 2026 rok – 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