



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 kwietnia 2026 r.

Poz. 2106

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.209.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 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 XXV/132/26 Rady Gminy Radziechowy-Wieprz z dnia 19 lutego 2026 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Radziechowy-Wieprz w 2026 roku, w części określonej w:

- 1) § 1 ust. 2 załącznika do uchwały, w zakresie wyrazów „w 2025 r.”, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*,
- 2) § 2 pkt 8 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu „bezdolnych” i § 10 ust. 1 pkt 8 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu „bezdolnym”, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 8 i art. 11a ust. 5 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 19 lutego 2026 r. Rada Gminy Radziechowy-Wieprz przyjęła uchwałę Nr XXV/132/26 w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Radziechowy-Wieprz w 2026 roku, dalej jako: *uchwała*.

Załącznik do uchwały stanowi: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Radziechowy-Wieprz w 2026 roku.*, dalej także jako: *Program*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 lutego 2026 r.

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

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 i ust. 2 ustawy:

1. 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.

2. 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.*

Uchwała podejmowana w oparciu o ww. przepisy ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. 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 przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż: opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Ustawodawca w art. 11a ust. 2 i 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. Dla uznania prawidłowości uregulowań – powinny być one w uchwale odpowiednio doprecyzowane. Z przepisów uchwały musi wynikać, jakie konkretne działania powinny być podjęte, przez kogo i w jaki sposób, celem zrealizowania nałożonych przez ustawodawcę zadań w zakresie opieki nad zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt.

Nadto, w odniesieniu do art. 11a ust. 5 ustawy należy wskazać, że przez określenie *sposób wydatkowania* należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu.

W kontekście powyższych rozważań oraz biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu ww. delegację ustawową stwierdzić należy, iż z treści uchwalonego przedmiotową uchwałą Programu wynika, że zawiera on uregulowania nie spełniające przesłanek określonych w przepisach ustawy.

Przechodząc do oceny legalności uchwały, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na § 6 uchwały, który stanowi: *Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizowane będzie przez lekarza weterynarii Jakuba Wyrwa „WadoVet” Przychodnia Weterynaryjna, 34-100 Wadowice, pl. Obr. Westerplatte 3/1, we współpracy z Włodzimierzem Gacur prowadzącym działalność gospodarczą „ESKALIBUR” Włodzimierz Gacur, 34-120 Andrychów, ul. Konstytucji 3 Maja 67, z którym gmina zawarła stosowną umowę, oraz przez lekarza weterynarii Mateusza Jagosza, Gabinet Weterynaryjny Pod Górkami, 34-382 Wieprz ul. Żywiecka 15.*

W ocenie organu nadzoru, w powyższym przepisie, Rada określiła w sposób prawidłowy, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych realizowane będzie wobec zwierząt jako takich, bez zawężania ich do określonych kategorii czy gatunków.

Zgodnie bowiem z treścią art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy jednym z elementów programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. W orzecznictwie sądowym panuje ugruntowany pogląd, iż przytoczony tu przepis ustawy nakłada na gminę obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom jako takim, nie zaś jedynie określonym ich gatunkom czy kategoriom (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r. sygn. akt II OSK 1503/17, wyrok WSA w Łodzi z 15 marca 2023 r. sygn. akt II SA/Łd 921/22). Skoro ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy nie określił wprost, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt ma dotyczyć wyłącznie „bezdomych zwierząt”, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do samodzielnego wprowadzania takiego zawężenia (por. m.in. wyroki WSA w Łodzi z 14 marca 2023 r. sygn. akt II SA/Łd 995/22, WSA w Kielcach z 7 grudnia 2022 r. sygn. akt II SA/Ke 605/22, z 6 grudnia 2022 r. sygn. akt II SA/Ke 607/22 oraz z 6 września 2022 r. sygn. akt II SA/Ke 344/22).

Tymczasem w § 2 pkt 8 Programu Rada postanowiła: *Zadania priorytetowe programu to: (...) Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej bezdomnym zwierzętom w przypadkach zdarzeń drogowych.* Z kolei w § 10 ust. 1 pkt 8 Programu Rada postanowiła, że środki na realizację zadań wynikających z Programu *będą rozdysponowane w następujący sposób (...) Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej bezdomnym zwierzętom w przypadkach zdarzeń drogowych – 12 000,00 zł.*

W powyższych przepisach Programu, Rada w sposób nieuprawniony zawężyła zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt do zapewnienia tej opieki tylko zwierzętom bezdomnym. W ocenie organu nadzoru nie jest dopuszczalne ograniczenie na poziomie aktu prawa miejscowego całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt do zwierząt bezdomnych. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt dotyczy głównie zwierząt bezdomnych, a w zakresie wskazanym przez ustawodawcę także innych zwierząt (patrz: wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1503/17). Przepis art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy stanowi, iż program zapewnienia całodobową opieką weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. W ocenie organu nadzoru *ratio legis* tego przepisu jest takie, aby każde poszkodowane zwierzę znalazło natychmiastową pomoc lekarską bez zwłoki wynikającej np. z konieczności poszukiwania właściciela. Tym samym, skoro ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, nie określił wprost, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt ma dotyczyć wyłącznie bezdomnych zwierząt, Rada nie była uprawniona do wprowadzania zawężenia, jakie ma miejsce na gruncie § 2 pkt 8 i § 10 ust. 1 pkt 8 Programu, przez co koniecznym jest stwierdzenie ich nieważności w części obejmującej odpowiednio wyraz „bezdomych” i „bezdomyim”.

Nadto, treść § 2 pkt 8 i § 10 ust. 1 pkt 8 Programu powinna być spójna z treścią § 6 Programu. Rozbieżność w zakresie odwoływania się w § 2 pkt 8 i § 10 ust. 1 pkt 8 Programu do zwierząt bezdomnych, przy braku takiego odwołania w § 6 Programu, powoduje stan niepewności co do tego czy zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt ma odnosić się do wszystkich zwierząt, czy – sprzecznie z prawem – tylko do zwierząt bezdomnych – jak wynikałoby z określenia zadań priorytetowych Programu i określenia sposobu wydatkowania środków na jego realizację.

Reasumując, § 2 pkt 8 Programu w zakresie wyrazu „bezdomych” i § 10 ust. 1 pkt 8 Programu w zakresie wyrazu „bezdomyim” naruszają w sposób istotny art. 11a ust. 2 pkt 8 i art. 11a ust. 5 ustawy, co uzasadnia stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w tej części.

Kolejno należy wskazać, że w § 1 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła: *Ilekoć mowa w Programie o: (...) Programie – należy przez to rozumieć Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Radziechowy-Wieprz w 2025 r.*

Rada, w ocenie organu nadzoru, błędnie wskazała, że wyraz „Program” używany w treści załącznika do uchwały odnosi się do programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt przyjętego na rok 2025, a nie na rok 2026.

Tymczasem, z tytułu i treści § 1 uchwały oraz tytułu zawartego w załączniku do uchwały wynika, że wolą Rady było, aby uregulowania załącznika do uchwały – Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Radziechowy-Wieprz – odnosiły się do 2026 roku.

Zatem treść definicji zawartej w § 1 ust. 2 załącznika do uchwały wprowadza w powyższym zakresie w błąd adresatów.

Powyższy przepis uchwały został zatem ustanowiony z naruszeniem art. 2 Konstytucji RP. Z przepisu tego wynika nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, które obejmują m.in. konieczność przestrzegania zasady określoności przepisów prawa, której istota sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTK ZU 2004, nr 5, poz. 41).

W analizowanej uchwale Rada nie zastosowała opisanych powyżej reguł, ponieważ w § 1 ust. 2 załącznika do uchwały nie określiła w sposób poprawny definicji wyrazu „Program” używanego w treści tegoż załącznika do uchwały, odnosząc ją do Programu obowiązującego w 2025 r.

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, z kolei przywołane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest dostępne na stronie zawierającej Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy pod adresem: <https://otkzu.trybunal.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 XXV/132/26 Rady Gminy Radziechowy-Wieprz z dnia 19 lutego 2026 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Radziechowy-Wieprz w 2026 roku – w części określonej na wstępie, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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