



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 kwietnia 2026 r.

Poz. 2153

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.196.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 marca 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 0007.14.2026 Rady Gminy Goleszów z dnia 25 marca 2026 r. w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Goleszów w 2026 roku, w części określonej w § 11 zdanie 1 w zakresie sformułowania: „oraz Schronisko” załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 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 25 lutego 2026 r. Rada Gminy Goleszów przyjęła uchwałę Nr 0007.14.2026 w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Goleszów w 2026 roku, dalej jako „uchwała” (błędnie oznaczono datę przyjęcia uchwały, tj. 25 marca zamiast 25 lutego). Załącznik do uchwały stanowi: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Goleszów w 2026 roku*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ust. 1 i ust. 3a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 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 – *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.*

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. 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. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 11 zd. 1 w zakresie sformułowania: „oraz Schronisko” załącznika do uchwały został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie przepisu art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 8, ust. 4 ustawy. W § 11 Programu wskazano, co następuje:

§ 11. Całodobowa opieka weterynaryjna w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizowana jest przez Gabinet Weterynaryjny oraz Schronisko. Zwierzęta, które uległy wypadkowi, w razie podjęcia decyzji przez lekarza weterynarii o braku możliwości ich leczenia, są usypiane, pozostałe, po zaopatrzeniu, podlegają dalszemu leczeniu bądź są przekazywane do ośrodków zajmujących się rehabilitacją zwierząt.

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).

Na marginesie, w ocenie organu nadzoru, wskazać należy, że 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 (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.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych – por. wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2016 r., sygn. II OSK 3245/14; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 25 lipca 2023 r., sygn. II SA/Bk 468/23; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie: z dnia 9 listopada 2023 r., sygn. II SA/Sz 659/23; z dnia 13 lutego 2025 r., sygn. akt II SA/Sz 976/24 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Goleszów w wyżej ww. zakresie przekroczyła upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 8, ust. 4 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 0007.14.2026 Rady Gminy Goleszów z dnia 25 marca 2026 r. w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Goleszów w 2026 roku, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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