



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 kwietnia 2026 r.

Poz. 2182

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.172.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 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 XXVI/225/26 Rady Miasta Łędziny z dnia 23 lutego 2026 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łędziny w roku 2026.”, w części określonej w:

- 1) § 4 ust. 4 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu „nowych”, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”;
- 2) § 4 ust. 4 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu „bezdomnych”, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy;
- 3) § 8 w zakresie wprowadzenia do wyliczenia oraz ust. 1, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP” oraz z § 6 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 23 lutego 2026 r. Rada Miasta Łędziny, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr XXVI/225/26 w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łędziny w roku 2026”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 25 lutego 2026 r.

Załącznikiem do uchwały Rada uczyniła Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łędziny w roku 2026, zwany dalej „Programem”.

W toku badania legalności Programu organ nadzoru uznał, że zawiera on istotne naruszenia prawa, wymagające ich wyeliminowania z obrotu prawnego.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy *Zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin*. Natomiast w myśl art. 11a ust. 1 i ust. 2 ustawy rada gminy wypełniając powyższy obowiązek, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który zawiera 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.

Wpierw wskazać należy, że niniejsza uchwała stanowi akt prawa miejscowego (wyrok NSA z 24 lipca 2022 r., sygn. akt I OSK 66/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej jako „CBOSA”), a rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego do podejmowania takowych aktów. Jednocześnie podkreślić wypada, że w ramach udzielonej delegacji rada nie może stanowić o kwestiach nieprzekazanych jej do regulacji, czy też przyjmować postanowień modyfikujących przepisy ustawowe. Uchwała rady gminy musi więc ściśle respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione wyłącznie w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP).

Następnie wyjaśnić należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt ma dwojaki charakter: z jednej strony jest aktem prawa miejscowego, a więc powinien zawierać normy generalne i abstrakcyjne (powinien być skierowany do ogólnie określonej kategorii podmiotów, określać zasady zachowania w powtarzalnych sytuacjach), a z drugiej – mając na uwadze celowościową wykładnię art. 11a ustawy, potrzebę należytej i rzeczywistej ochrony zwierząt, periodyczny charakter programu i zaledwie roczny okres jego obowiązywania – podkreśla się jego wykonawczy, konkretny charakter oraz konieczność dostosowania do warunków lokalnych. Pogodzenie tych dwóch wartości (aktu prawa miejscowego i wykonawczego charakteru) powoduje, że Program ten w istocie zawiera normy o charakterze mieszanym abstrakcyjno-konkretnym, z naciskiem jednak na cel programu, tj. konieczność konkretyzacji sposobu działania gminy w określonych sytuacjach tak, aby spełnione zostały należyte standardy ochrony zwierząt. Program opieki nad zwierzętami to zatem w istocie plan działania, w ramach którego powinien zostać określony konkretny sposób postępowania, a czynności, do których realizacji zobowiązana jest gmina, muszą być wykonywane przez podmioty znane i zidentyfikowane, czyli w sposób zorganizowany i zaplanowany, konkretny. Cel ustawowy spełniają jedynie zapisy Programu dążące do zapewnienia rzeczywistej, a nie pozornej opieki nad zwierzętami na terenie danej gminy.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, że przedmiotowy Program nie spełnia wszystkich przedstawionych wyżej wymogów.

W § 4 ust. 3 Programu Rada wskazała, że określone w nim podmioty będą realizować zadanie polegające na poszukiwaniu nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt. W tym miejscu zauważyć należy, że zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt powinien określać m.in. szczegóły dotyczące poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Jak wynika z brzmienia zacytowanego przepisu, ustawodawca nie wprowadza w nim zastrzeżenia co do tego, że poszukiwania te mają zostać zawężone wyłącznie do nowych właścicieli. Jeżeli zatem ustawa nie zawiera tego rodzaju ograniczenia, przyjąć należy, że możliwym jest objęcie takiego zwierzęcia opieką również przez jego dotychczasowego właściciela. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie. Jak wyjaśnił WSA w Gliwicach [...] *w rozumieniu ustawy o ochronie zwierząt, zwierzętami bezdomnymi są zwierzęta, które „uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka”, zatem zwierzęta, które w założeniu ustawodawcy mają bądź miały właściciela, zatem tak istotne jest aby „poszukiwanie” dotyczyło również dotychczasowych właścicieli tych zwierząt. Poszukiwanie właścicieli, w rozumieniu art. 11a ust. 2 pkt 5 u.o.z., nie zostało ograniczone (...) jedynie do poszukiwania „nowych właścicieli”. Ustawodawca nie dokonał takiego zawężenia, co niewątpliwie zgodne jest z celem ustawy o ochronie zwierząt* (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 28 sierpnia 2024 r., sygn akt: II SA/GI 698/24, publ. CBOSA).

Uwzględniając powyższe uznać zatem trzeba, że Rada odnosząc się w § 4 ust. 3 Programu wyłącznie do nowych właścicieli działała w sprzeczności z art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, przez co w sposób istotny naruszyła obowiązujące prawo. Dla doprowadzenia do stanu legalności wymaganym jest zatem stwierdzenie nieważności § 4 ust. 3 Programu w części obejmującej wyraz „nowych”.

Ponadto, organ nadzoru pragnie zgłosić zastrzeżenia do § 4 ust. 4 Programu, w którym Rada stwierdziła, że *Całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem bezdomnych zwierząt realizuje Gabinet Weterynaryjny Vitovet, ul. Żymły 39, 41-707 Ruda Śląska.*

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy jednym z elementów omawianego programu 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 „bezdomnych 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, publ. CBOSA).

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 (wyrok NSA z 17.04.2019 r., sygn. akt II OSK 1503/17, publ. CBOSA). Przepis art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy stanowi, iż program zapewnienia całodobową opiekę 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 (np. zwierzę, podróżujące z właścicielem, który, w wyniku wypadku drogowego, trafił do szpitala). 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 § 4 ust. 4 Programu, przez co koniecznym jest stwierdzenie jego nieważności w części obejmującej wyraz „bezdomnych”.

Końcowo organ nadzoru pragnie odnieść się również do § 8 Programu, w którym postanowiono, że *Środki finansowe wydatkowane będą poprzez:*

1. Świadczenie usług i dostaw, zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 z póź. zm.)) i Aneksu nr 1 do Porozumienia z dnia 31.01.2025 r. zawartego pomiędzy Gminą Łędziny i Gminą Tychy oraz ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 z póź. zm.).

2. Ilość wykonywanych zabiegów sterylizacji, kastracji i chipowania będzie limitowana wielkością środków przeznaczonych na ten cel w budżecie gminy.

Przed analizą zacytowanej regulacji wyjaśnić należy, że przepisy aktów powszechnie obowiązującego prawa winny być redagowane poprawnie pod względem językowym (§ 6 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”). Dodatkowo, cechą aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, jest jego normatywność, wiążąca się z koniecznością zawarcia w nim norm prawnych, a nie przepisów instrukcyjnych, informacyjnych, czy też wypowiedzeń, które w ogóle nie mają normatywnego charakteru. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w jednym ze swych wyroków [...] *akt prawa miejscowego, stanowiący akt powszechnie obowiązujący na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, nie może stanowić biuletynu informacyjnego [...]. Przede wszystkim należy jednak zaakcentować, że przepisy uchwały mające jedynie charakter informacyjny, tj. nie zawierające żadnej regulacji mającej charakter normotwórczy należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową i tym samym istotnie naruszające prawo* (wyrok NSA z 24 września 2021 r., sygn. akt I GSK 235/21, publ. CBOSA). Zatem, uchwalanie w akcie prawa miejscowego przepisów stanowiących jedynie przepisy informacyjne również stanowi istotne naruszenie prawa, a to art. 2 Konstytucji RP, z którego wyprowadzana jest, m.in. zasada należytej legislacji.

Mając na względzie przedstawione uwagi stwierdzić należy, że zacytowane postanowienie nie wypełnia w całości opisanych wymogów. Po pierwsze, sposób zredagowania wprowadzenia do wyliczenia w § 8 (*Środki*

finansowe wydatkowane będą poprzez:) Programu pozostaje w sprzeczności językowej z zamieszczonym w nim ust. 2, którego treść ujęta została w samodzielne (odrębne) zdanie, a nie część wyliczenia. Z kolei ust. 1 (a właściwie pkt 1) zawiera wyłącznie treść o charakterze informacyjnym. Rada we wskazanej części jednostki redakcyjnej wskazuje bowiem wyłącznie na to, jakiego rodzaju akty prawne i dokumenty będą brane pod uwagę przy wydatkowaniu środków finansowych zabezpieczonych na realizację zadań Programu. Konieczność taka wynika jednak z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, a nie z Programu przyjętego przez Radę Miasta Łędziny. W tym stanie rzeczy wymagany jest zatem stwierdzenie nieważności § 8 Programu w części obejmującej wprowadzenie do wyliczenia oraz ust. 1.

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 NSA z: 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. CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVI/225/26 Rady Miasta Łędziny z dnia 23 lutego 2026 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łędziny w roku 2026.” – 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