DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 kwietnia 2026 r.

Poz. 2183

Podpisany przez:
Elżbieta Barbara Żabicka-Łakomy
Data: 03.04.2026 08:26:37

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.175.2026
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 BR.0007.23.149.2026 Rady Gminy Gaszowice z dnia 26 lutego 2026 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gaszowice w 2026 roku w części obejmującej:

1) wprowadzenie do wyliczenia w § 8 oraz § 8 pkt 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „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) tytuł § 10 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu „bezdomnych", jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 26 lutego 2026 r. Rada Gminy Gaszowice, zwana dalej „Radą", podjęła uchwałę Nr BR.0007.23.149.2026 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gaszowice w 2026 roku, zwaną dalej „uchwałą".

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 27 lutego 2026 r.

Na mocy § 1 uchwały załącznikiem do niej uczyniła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gaszowice w 2026 roku, zwany dalej „Programem".

W toku badania legalności uchwały oraz Programu organ nadzoru uznał, że Program zawiera istotne naruszenia prawa, które wymagają wyeliminowania ich 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) obligatoryjną 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 § 8 Programu Rada przyjęła regulację, wedle której *Poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt realizują:*

1) schronisko poprzez prowadzenie działań zmierzających do pozyskania nowych właścicieli i oddania do adopcji bezdomnych zwierząt osobom zainteresowanym i zdolnym zapewnić zwierzęciu należyte warunki bytowania, zamieszczając fotografie oraz informacje o zwierzętach, które zostały przyjęte do schroniska na stronie internetowej oraz portalach społecznościowych, a także przez organizowanie dni otwartych, w czasie których pracownicy schroniska opowiadają o zwierzętach oraz zachęcają uczestników do procesów adopcyjnych,

2) organizacje społeczne, stowarzyszenia i fundacje poprzez prowadzenie akcji adopcyjnej,

3) Urząd Gminy Gaszowice poprzez zamieszczenie informacji o schwytaniu bezdomnego zwierzęcia na stronie internetowej urzędu – www.gaszowice.pl.

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/Gl 698/24, publ. CBOSA).

Uwzględniając powyższe uznać zatem trzeba, że Rada odnosząc się w § 8 Programu – we wprowadzeniu do wyliczenia oraz w pkt 1 – 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 powyższej regulacji w części obejmującej wyrazy „nowych".

Poza powyższym, uwagę zwrócić należy także na tytuł § 10 Programu, który brzmi: *Wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich*.

W tym miejscu wyjaśnić trzeba, że art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy obliguje organ stanowiący gminy do wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Przy takim sformułowaniu ustawowym nie może być mowy, aby wolą ustawodawcy było zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym jedynie bezdomnym zwierzętom gospodarskim. Należy bowiem zauważyć, że ustawodawca posługuje się pojęciem „zwierząt gospodarskich", nie wprowadzając dla nich żadnych dodatkowych ograniczeń. Chodzi zatem o każde zwierzęta gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymagają umieszczenia w gospodarstwie rolnym z powodu szeregu różnych przyczyn. (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 05.11.2014 r., sygn. akt II SA/Wr 602/14, publ. CBOSA). Będą to m.in. zwierzęta, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, jak również zwierzęta gospodarskie odebrane dotychczasowemu właścicielowi na mocy odrębnych przepisów.

W świetle powyższego Rada w sposób nieuprawniony ograniczyła krąg zwierząt gospodarskich przyjmowanych przez gospodarstwo rolne do zwierząt bezdomnych. Tym samym posłużenie się przez Radę Miasta w tytule § 10 Programu doprecyzowaniem, że chodzi o bezdomne zwierzęta gospodarskie należy uznać za modyfikację przepisu ustawowego, co jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa w tym zakresie (wyrok WSA w Gliwicach z 28.08.2024 r., II SA/Gl 698/24, publ. CBOSA).

Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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 Opolu 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Końcowo organ nadzoru pragnie również zwrócić uwagę także na nieistotne naruszenia prawa, które występują na gruncie Programu.

Na mocy § 1 Programu Rada przyjęła słownik, w którym zawarła wytłumaczenia występujących w treści Programu pojęć. Jeżeli zatem Rada wprowadziła określone rozumienie danych terminów, winna konsekwentnie posługiwać się nimi we wszystkich postanowieniach Programu. Analizując regulacje wspomnianego aktu stwierdzić należy, że Rada nie podołała powyższemu obowiązkowi.

W § 1 pkt 2 i pkt Programu Rada postanowiła, że *Ilekroć w uchwale jest mowa o:*

2) gminie – należy przez to rozumieć Gminę Gaszowice;

4) schronisku dla zwierząt – należy przez to rozumieć Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt przy Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej znajdujące się przy ul. Majątkowej 42, 44-207 Rybnik.

Pomimo powyższego, w § 4 ust. 1 i § 5 Programu zamiast wyrazem „gmina" posłużyła się wyrażeniem „Gmina Gaszowice", zaś w § 11 Programu Rada wskazała na „Gminę".

W podobny sposób Rada postąpiła także z pojęciem z § 1 pkt 4 Programu. W § 6 ust. 4 i ust. 5 Programu Rada wskazała na „Schronisko, o którym mowa w § 4". W § 4 Programu Rada posługuje się jednak już poprawnie wyrażeniem „schronisko dla zwierząt". Choć ostatecznie przyjąć należy, że schronisko z § 6 ust. 4 i ust. 5 Programu jest podmiotem tożsamym ze schroniskiem dla zwierząt wskazanym w słowniku z § 1

Programu, to powyższe ustalenie staje się możliwe dopiero po przeprowadzeniu wykładni odpowiednich postanowień Programu.

Niezależnie od powyższego, uwzględniając ogół regulacji Programu, ostatecznie stwierdzić jednak należy, że powyższe wadliwości nie wpływają w wysokim stopniu na komunikatywność tekstu aktu, a co za tym idzie, nie mogą być ocenione jako istotne naruszenia prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr BR.0007.23.149.2026 Rady Gminy Gaszowice z dnia 26 lutego 2026 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gaszowice 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