



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 kwietnia 2026 r.

Poz. 2381

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.213.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 kwietnia 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/119/2026 Rady Miasta Imielin z dnia 2 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Imielin w 2026 roku” w części obejmującej wyraz „nowych” zawarty we wprowadzeniu do wyliczenia oraz w pkt 1 § 5 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 i 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”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 2 marca 2026 r. Rada Miasta Imielin, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr XXVI/119/2026 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Imielin w 2026 roku”, zwaną dalej „uchwałą”.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 3 marca 2026 r.

W toku analizy postanowień Programu organ nadzoru uznał, że zawiera on istotne naruszenia prawa, które muszą zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy *Zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie 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 (zob. art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją 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 § 5 Programu, a dokładniej w ramach wprowadzenia do wyliczenia oraz w pkt 1 (oznaczonym błędnie w sposób właściwy dla ustępów cyfrą rzymską z kropką), Rada wskazała na poszukiwanie (wyszukiwanie) 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 „ucieły, 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 we wprowadzeniu do wyliczenia oraz w pkt 1 § 5 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 wymagany jest zatem stwierdzenie nieważności ww. postanowień Programu w części obejmującej wyraz „nowych”.

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).

Ponadto, organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę także na nieistotne naruszenia, które występują w regulacjach Programu.

Bezsprzecznie akty prawa miejscowego, jako akty powszechnie obowiązującego prawa winny być konstruowane z zachowaniem zasady należytej legislacji, wywodzonej z art. 2 Konstytucji PR. Jak wskazuje orzecznictwo, a także przedstawiciele doktryny istota tej zasady sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (M. Kaczocha, 5.2. *Wybrane zasady tworzenia prawa* [w:] *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2025). Kryteriami określoności przepisów prawnych są precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisów w stopniu gwarantującym ich komunikatywność wobec adresatów, uwzględniająca zasady języka powszechnego, oraz poprawność danej regulacji, oznaczająca jej zgodność z wymogami prawidłowej legislacji (wyrok TK z 14.12.2011 r., SK 42/09, OTK-A 2011, nr 10, poz. 118).

Podczas sporządzania aktów prawa miejscowego na uwadze mieć również trzeba postanowienia rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300). Zgodnie z § 143 Zasad techniki prawodawczej, dalej jako „Zasady” *Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych – również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.*

Dla oznaczania jednostek redakcyjnych aktu prawa miejscowego należy zastosować odpowiednio przepisy Zasad dotyczące projektów rozporządzeń i ustaw. I tak, w myśl § 124 Zasad podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf (§). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret.

Z reguł określonych w § 55-§ 57 Zasad wywieść zaś należy m.in., że podział paragrafu na ustępy wprowadza się w przypadku, gdy między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny paragraf (§ 55 ust. 4). Zawsze jednak w odrębny paragraf lub ustęp ująć należy samodzielną myśl wyrażoną w przynajmniej jednym zdaniu. W obrębie paragrafu (ustępu) zawierającego wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną, odnoszącą się do wszystkich punktów. Po części wspólnej nie dodaje się kolejnej samodzielnej myśli; w razie potrzeby formułuje się ją w kolejnym ustępie (§ 56 ust. 1). Zatem – podstawowe jednostki redakcyjne (paragrafy), a w ich ramach wydzielone ustępy stanowią samodzielną treściowo całość, inaczej niż punkty, stanowiące jedynie część wliczenia, z której nie można wyprowadzić żadnej normy prawnej.

Dodatkowo, dla zapewnienia precyzyjności aktu prawnego oraz ułatwienia posługiwania się nim Zasady określają również sposób oznaczania jednostek redakcyjnych. I tak z Zasad wynika m.in., że paragraf oznacza się symbolem „§” i cyframi arabskimi z kropką, z zachowaniem ciągłości numeracji paragrafów w obrębie całej uchwały, a przy powoływaniu – symbolem „§” oraz cyframi arabskimi bez kropki. Ustęp oznacza się cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu, a przy powoływaniu – skrótem „ust.” bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez kropki. Punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu albo ustępu, a przy powoływaniu – skrótem „pkt” bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez nawiasu (por. § 57 ust. 1-3 i § 124 Zasad).

W treści Programu zawarte są jednostki redakcyjne (paragrafy), które podzielone i oznaczone zostały w sposób nieprawidłowy.

Po pierwsze, Rada przyjmując § 1 Programu nadała mu tytuł *Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt*. Abstrahując od braku podstaw do nadawania tytułów poszczególnym przepisom uchwały, z brzmienia owego tytułu należałoby wywieść, że w ramach wskazanej jednostki redakcyjnej uregulowane zostaną jedynie kwestie odnoszące się do schronisk dla zwierząt. Tytuł nie pokrywa się jednak z rzeczywistą treścią zamieszczonych w § 1 regulacji. Przepis ten został błędnie skonstruowany – składa się ze wprowadzenia do wyliczenia (*Zapewnienie schronienia bezdomnym zwierzętom realizowane jest przez:*) oraz dwóch punktów – błędnie oznaczonych w sposób właściwy dla ustępów: *1. Gabinet Weterynaryjny ANIMAL-VET ZASOLE – Schronisko dla bezdomnych zwierząt w Chelmku przy ul. Jaworznickiej 67,*

2. Właściciele gospodarstwa rolnego położonego w Imielinie przy ul. Piotra Ściegiennego 20 – miejsce dla bezdomnych zwierząt gospodarskich.

Jedynie pierwszy z nich stanowi element wyliczenia – i tworzy spójną całość z wprowadzeniem do wyliczenia (*Zapewnienie schronienia bezdomnym zwierzętom realizowane jest przez Schronisko dla bezdomnych zwierząt w Chelмку przy ul. Jaworznickiej 67*). Drugi „punkt” zawiera samodzielną myśl, która winna zostać ujęta w odrębnym ustępie. Dodatkowo – jak wyżej zaznaczono treść owego „pkt 2” nie koresponduje z tytułem paragrafu.

Równie błędnie skonstruowany został § 2 Programu pt. *Opieka nad wolno żyjącymi kotami*. Zgodnie z przywołanym przepisem:

§ 2. Opieka nad wolno żyjącymi kotami obejmować będzie:

- 1. monitorowanie skupisk wolno żyjących kotów na terenie miasta oraz ich ewidencję,*
- 2. podejmowanie działań, mających na celu ograniczenie rozrodczości wolno żyjących kotów, polegających na ich sterylizacji/kastracji oraz usypianiu ślepych miotów.*
- 3. dokarmianie w miejscu bytowania.*
- 4. zapewnienie pomocy weterynaryjnej kotom chorym lub rannym.*
- 5. Zadania określone w ust. 1 oraz 3 realizowane będą przez Gminę Imielin, natomiast zadania określone w ust. 2 oraz 4 przez Gabinet Weterynaryjny ANIMAL-VET ZASOLE – Schronisko dla bezdomnych zwierząt w Chelмку przy ul. Jaworznickiej 67. Dokarmianie kotów wolno żyjących realizowane może być również przez tzw. opiekunów społecznych, zamieszkałych na terenie miasta Imielin.*
- 6. Rejestr opiekunów społecznych kotów wolno żyjących prowadzi Gmina Imielin.*

Regulacje ujęte w „punktach” 5 i 6 winny zostać wydzielone bądź jako osobne paragrafy bądź kolejne ustępy w § 2. Jedynie pkt 1-4 stanowią części wyliczenia i stanowią spójną całość (zdanie) ze wprowadzeniem do wyliczenia zawartym w tym przepisie. Dlatego też należało ująć je w jednym przepisie zawierającym wyliczenie. Należy też zwrócić uwagę na nieprawidłowe odesłanie zawarte w „pkt” 5. Odnosi się on do ust. 1-4, mimo że w § 2 takich nie wydzielono.

Podsumowując tę część rozważań stwierdzić należy, że choć opisane powyżej wadliwości stanowią naruszenia prawa w zakresie zasad sporządzania aktów normatywnych, to jednak z uwagi na ich niski wpływ na ogólną czytelność Programu nie mogą być ocenione jako naruszenia istotne.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVI/119/2026 Rady Miasta Imielin z dnia 2 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Imielin 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