



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 16 kwietnia 2026 r.

Poz. 2614

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.227.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 9 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 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXI/132/2026 Rady Gminy Pawonków z dnia 9 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Pawonków, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 1 i 3 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 9 marca 2026 r. Rada Gminy Pawonków podjęła uchwałę Nr XXI/132/2026 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Pawonków, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt na terenie gminy Pawonków, dalej jako „Program”.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

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.*

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 delegacji ustawowej 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, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), 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.

W kontekście powyższych rozważań oraz biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu ww. delegację ustawową stwierdzić należy, iż uchwalony przedmiotową uchwałą Program, zawarty w załączniku do uchwały, nie spełnia ustawowych przesłanek określonych w przepisach ustawy. 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.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy w sposób niewystarczający uregulowała kwestię zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz odławiania bezdomnych zwierząt.

Przepisem § 6 Programu Rada postanowiła, że *1. Zgłoszenia o zwierzętach przebywających na terenie Gminy, co do których istnieje przypuszczenie, że są bezdomne przyjmować będzie Urząd, a w dni wolne od pracy zgłoszeń należy dokonywać pod numer alarmowy. 2. Urząd podejmie działania zmierzające do ustalenia dotychczasowego właściciela. 3. W przypadku nieustalenia dotychczasowego właściciela, bądź opiekuna zwierzęcia, właściwe służby Urzędu podejmą działania mające na celu umieszczenie go w schronisku dla zwierząt lub oddaniu do adopcji. 4. Bezdomne zwierzęta z terenu Gminy będą wylapywane przez podmiot, który uzyskał zgodę na prowadzenie działalności w tym zakresie, zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami, na podstawie umowy zlecenie na przeprowadzenie wylapywania zwierząt i umieszczenia w schronisku dla bezdomnych zwierząt. Wylapane zwierzęta będą przekazane do schroniska dla bezdomnych psów i kotów. 5. Odłowionemu zwierzęciu zostanie udzielona niezbędna pomoc weterynaryjna w tym szczepienia przeciwko wściekliznie w przychodni weterynaryjnej ANIMAL – PRO Sp. z o.o., ul. Powstańców Śl. 55, 46-380 Dobrodzień.*

W orzecznictwie podkreśla się, że *program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien zawierać konkretne regulacje zapewniające realizację ujętych w nim zadań. Radni powinni więc określić w programie konkretne schronisko dla zwierząt, z podaniem jego nazwy i adresu, a także skonkretyzować pozostałe podmioty wykonujące zadania na podstawie uchwały poprzez wskazanie gospodarstwa rolnego i lekarza weterynarii. Ustalenie w Programie konkretnego schroniska, a także podmiotu odławiającego bezdomne zwierzęta ma istotne znaczenie informacyjne dla osób, które mogą znaleźć się w takiej sytuacji, która będzie wymagała skorzystania z pomocy wskazanych podmiotów (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 października 2015 r., sygn. II SA/Rz 910/15). (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 11 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1344/15). Podnieść należy, iż krótki (roczny) termin obowiązywania przedmiotowego programu uzasadnia skonkretyzowanie jego treści dostosowanej do warunków i okoliczności występujących i przewidywanych w danym roku, a nie nadawanie mu wyłącznie charakteru ogólnych ram, które będą wymagały dalszej konkretyzacji. Tymczasem Rada w Programie nie wskazała adresu podmiotu, który prowadzi schronisko dla zwierząt ani nie wskazała podmiotu odławiającego bezdomne zwierzęta, zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy. Wskazanie przez Radę*

Gminy, że będzie to *podmiot, który uzyskał zgodę na prowadzenie działalności w tym zakresie nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej.*

Wskazać należy, iż program opieki nad zwierzętami ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 6 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 15/20 (publ. CBOSA) stwierdził: *Skoro (...) z założenia „program” to plan działania, w ramach którego czynności do których zobowiązana jest gmina muszą być wykonywane przez podmioty znane i zidentyfikowane – czyli w sposób zaplanowany i zorganizowany (...). Tymczasem należy pamiętać o aspekcie informacyjnym uchwały rady gminy, zwłaszcza w przypadku programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania tej bezdomności. Konkretnie wskazanie w treści uchwały, przede wszystkim za pomocą adresu, podmiotów wykonujących zadania wymienione w art. 11a ust. 2 u.o.z. pozwoli w przypadkach tego wymagających skierować się adresatowi tej uchwały do odpowiedniej, wyznaczonej zapisem aktu prawa miejscowego placówki. (...) To przede wszystkim adres podmiotu, wskazanie miejscowości i numeru porządkowego ulicy, przy której placówka się znajduje, konkretyzuje ją z perspektywy zbiorowego adresata uchwały i umożliwia temu adresatowi odszyfrowanie, w którym miejscu placówka ta działa. Dodać przy tym należy, że wskazane w uchwale podmioty wykonują zadania publiczne jednostki samorządu terytorialnego i w tym zakresie wysoki poziom szczegółowości zapisów uchwały, jako aktu prawa miejscowego, jest bez wątpienia pożądany* (por. wyroki: WSA w Krakowie z dnia 24 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 336/18, WSA w Bydgoszczy z dnia 21 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 329/18; WSA w Krakowie z dnia 11 października 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 986/17; WSA w Rzeszowie z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 1105/17; WSA w Krakowie z dnia 6 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1641/17; WSA w Krakowie z dnia 14 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1575/17; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

Powyżej opisane uchybienie 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; CBOSA).

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 XXI/132/2026 Rady Gminy Pawonków z dnia 9 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Pawonków - w całości, 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, 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**