



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 kwietnia 2026 r.

Poz. 2831

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.271.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 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 XXXII/187/26 Rady Gminy Świnna z dnia 17 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Świnna w 2026 roku, w części określonej w:

- 1) § 11 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: „które z przyczyn technicznych lub organizacyjnych nie będzie mogło być umieszczone w schronisku” wraz z następującym po nim przecinkiem, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 7 w związku z ust. 4 i art. 4 pkt 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako: *ustawa*,
- 2) § 13 ust. 1 lit. d załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „dziko żyjących”, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 8 i art. 11a ust. 5 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 marca 2026 r. Rada Gminy Świnna przyjęła uchwałę Nr XXXII/187/26 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Świnna w 2026 roku, dalej jako: *uchwała*.

Załącznik do uchwały stanowi: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Świnna w 2026 roku*, dalej także jako: *Program*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 marca 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:

1. 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.

2. 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 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. 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), 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.

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. Dla uznania prawidłowości uregulowań – powinny być one w uchwale odpowiednio doprecyzowane. Z przepisów uchwały musi wynikać, jakie konkretne działania powinny być podjęte, przez kogo i w jaki sposób, celem zrealizowania nałożonych przez ustawodawcę zadań w zakresie opieki nad zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt.

Nadto, w odniesieniu do art. 11a ust. 5 ustawy należy wskazać, że przez określenie *sposób wydatkowania* należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu.

W kontekście powyższych rozważań oraz biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu ww. delegację ustawową stwierdzić należy, iż z treści uchwalonego przedmiotową uchwałą Programu wynika, że zawiera on uregulowania nie spełniające przesłanek określonych w przepisach ustawy.

W § 11 załącznika do uchwały wskazano:

Zwierzę gospodarskie porzucone lub zagubione, które z przyczyn technicznych lub organizacyjnych nie będzie mogło być umieszczone w schronisku, umieszczone zostanie w gospodarstwie rolnym Pana Tadeusza Kantyki pod adresem Pewel Ślemieńska ul. Krakowska 279, zapewniającym czasowe miejsce przebywania dla zwierząt gospodarskich.

W tym miejscu należy wskazać, że w zakresie zawartego w przytoczonym przepisie uchwały wyrażenia: *które z przyczyn technicznych lub organizacyjnych nie będzie mogło być umieszczone w schronisku*, w ocenie organu nadzoru, Rada naruszyła prawo ze wskazanych poniżej powodów.

Po pierwsze, zgodnie art. 11 ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje w szczególności wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Jak natomiast stanowi art. 11a ust. 4 tej ustawy realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3–6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Analiza ww. przepisów wskazuje, że realizacja zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt nie może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko, co powoduje, że § 11 załącznika do uchwały w części, w której określa, że co do zasady zwierzęta gospodarskie będą umieszczane w schronisku – jedynie bowiem w przypadkach, w których z przyczyn technicznych lub organizacyjnych nie będzie to możliwe zwierzęta te zostaną umieszczone w gospodarstwie rolnym – narusza w sposób istotny art. 11a ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt.

Tym samym Rada bezprawnie scedowała, co do zasady, na schronisko dla zwierząt, realizację obowiązków w zakresie zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, a jedynie w przypadkach, w których z przyczyn technicznych lub organizacyjnych nie będzie to możliwe – wówczas realizację tego obowiązku Rada powierzyła wskazanemu w gospodarstwie rolnemu. Działanie Rady w tym zakresie pozostaje sprzeczne z art. 11a ust. 4 ustawy. Katalog zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, które mogą zostać powierzone podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt, obejmuje odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz usypianie ślepych miotów. Powierzenie schronisku realizacji zadania z zakresu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich nie znajduje zatem podstawy prawnej w przepisach ustawy.

Wymaga także zauważenia, że zgodne z definicją zawartą w art. 4 pkt 25 ustawy w treści obowiązującej na dzień przyjmowania analizowanej uchwały (tj. 17 marca 2026 r.) – to jest przed dniem wejścia nowelizacji (czyli przed dniem 18 marca 2026 r.) dokonanej na podstawie art. 108 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2025 r. o zdrowiu zwierząt (Dz. U. z 2025 r. poz. 1795) przez schronisko dla zwierząt rozumiane było *miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1075)*. W ww. definicji wprost wskazano zatem, że schronisko było miejscem przeznaczonym wyłącznie do opieki nad zwierzętami domowymi, zatem nie mogłoby przyjmować zwierząt gospodarskich.

Na marginesie można dodać, że również po wejściu w życie nowelizacji art. 4 pkt 25 ustawy nie jest możliwe, aby schronisko mogło zapewniać opiekę zwierzętom gospodarskim, co zostało wprost wskazane w znowelizowanej definicji ustanowionej na mocy tego artykułu, która określa, że przez „schronisko dla zwierząt” – rozumie się przez to zakład w rozumieniu art. 4 pkt 27 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniającego i uchylającego niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”) (Dz. Urz. UE L 84 z 31.03.2016, str. 1, z późn. zm.), w którym są utrzymywane zwierzęta bezdomne inne niż zwierzęta gospodarskie.

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, § 11 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: *które z przyczyn technicznych lub organizacyjnych nie będzie mogło być umieszczone w schronisku* nie wypełnia w sposób prawidłowy delegacji z art. 11a ust. 2 pkt 7 w związku z ust. 4 ustawy i art. 4 pkt 25 ustawy, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem jest możliwe po wyeliminowaniu jedynie wskazanych wyżej sformułowań, co spowoduje, że delegacja z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy zostanie prawidłowo wypełniona, to jest, zgodnie z postanowieniem § 11 załącznika do uchwały, w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich porzuconych lub zagubionych zostanie wskazane gospodarstwo rolne.

Kolejno, należy zwrócić uwagę na § 3 ust. 2 pkt 8 załącznika do uchwały, który stanowi: *Zadania realizowane w ramach programu to: (...) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.* oraz na § 9 załącznika do uchwały, który stanowi: *Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, realizowane będzie poprzez wyznaczonego lekarza weterynarii świadczącego usługi całodobowo: Gabinet Weterynaryjny „Pod Górkami” lek. wet. Mateusz Jagosz w Wieprzu, ul. Żywiecka 15.*

W ocenie organu nadzoru, w powyższych przepisach, Rada określiła w sposób prawidłowy, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych realizowane będzie wobec zwierząt jako takich, bez zawężania ich do określonych kategorii czy gatunków.

Zgodnie bowiem z treścią art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy jednym z elementów programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt 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 „dziko żyjących” 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).

Tymczasem w § 13 ust. 1 lit. d Programu Rada postanowiła, że: *Program będzie finansowany ze środków budżetu Gminy Świnna w wysokości 105 000,00 zł, które będą wydatkowane następująco: (...) Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem dziko żyjących zwierząt – kwota 12 000,00 zł.*

W powyższych przepisach Programu, Rada w sposób nieuprawniony zawężyła zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt do zapewnienia tej opieki tylko zwierzętom dziko żyjącym. 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 dzikich. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt dotyczy głównie zwierząt bezdomnych, a w zakresie wskazanym przez ustawodawcę także innych zwierząt (patrz: wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1503/17). Przepis art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy stanowi, iż program obejmuje zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej 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. 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 np. zwierząt dziko żyjących, Rada nie była uprawniona do wprowadzania zawężenia, jakie ma miejsce na gruncie § 13 ust. 1 lit. d Programu, przez co koniecznym jest stwierdzenie ich nieważności w części obejmującej wyraz „dziko żyjących”.

Nadto, treść § 3 ust. 2 pkt 8 i § 9 Programu powinna być spójna z treścią § 13 ust. 1 lit. d Programu. Rozbieżność w zakresie odwoływania się w § 13 ust. 1 lit. d Programu do zwierząt dziko żyjących, przy braku takiego odwołania w § 3 ust. 2 pkt 8 i § 9 Programu, powoduje stan niepewności co do tego czy zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt ma odnosić się do wszystkich zwierząt, czy – sprzecznie z prawem – tylko do dziko żyjących zwierząt – jak wynikałoby z ustanowienia sposobu wydatkowania środków na realizację zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy.

Reasumując, § 13 ust. 1 lit. d Programu – w zakresie wyrazów „dziko żyjących” narusza w sposób istotny art. 11a ust. 2 pkt 8 i art. 11a ust. 5 ustawy, co uzasadnia stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w tej części.

Powyżej opisane uchybienia 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).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl

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 XXXII/187/26 Rady Gminy Świnna z dnia 17 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Świnna 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