



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 kwietnia 2026 r.

Poz. 2832

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.288.2026 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/121/26 Rady Gminy Koszarawa z dnia 20 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Koszarawa w 2026 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 7 pkt 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, która odbyła się 20 marca 2026 r. Rada Gminy Koszarawa, zwana dalej „Radą”, przyjęła uchwałę Nr XX/121/26 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Koszarawa w 2026 roku, zwaną dalej: *uchwałą*.

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

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada powołała m.in. art. 11a ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 23 marca 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnymi naruszeniami prawa, uzasadniającymi stwierdzenie jej nieważności w całości.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy rada gminy określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Szczegóły dotyczące procedury tworzenia programu ustawodawca zawarł w art. 11a ust. 6-8 ustawy. Zgodnie z powołanymi przepisami, organem odpowiedzialnym za przygotowanie projektu programu jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), który najpóźniej do dnia 1 lutego winien przekazać projekt do zaopiniowania:

- 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii;
- 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy;
- 3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.

Podmioty te w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu, wydają opinie o projekcie. Niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego programu.

Jak wynika ze stanowczego i jednoznacznego brzmienia powyższych regulacji, przeprowadzenie procedury opiniodawczej staje się obligatoryjnym elementem uchwalania programu. Oznacza to, że zarówno całkowite pominięcie tego etapu, jak i pozbawienie możliwości zaopiniowania go przez choćby jeden

z powołanych wyżej podmiotów, należy kwalifikować jako istotne naruszenie trybu podejmowania uchwały, wymagające stwierdzenia nieważności wadliwie przyjętego aktu w całości.

W doktrynie oraz orzecznictwie podkreśla się bowiem, że za „istotne” naruszenie prawa, uzasadniające konieczność całkowitego wyeliminowania danego aktu z obrotu prawnego, uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów regulujących tryb podejmowania uchwał.

Mając na względzie powyższe i biorąc pod uwagę, że w § 1 uchwały wskazano, że Program uzyskał pozytywną opinię Powiatowego Lekarza Weterynarii w Żywcu, pismem z dnia 3 kwietnia 2026 r. nr NPII.4130.157.10.2026 organ nadzoru wystąpił do Wójta Gminy Koszarawa z prośbą o przekazanie informacji czy przed podjęciem uchwały projekt programu został przedłożony do zaopiniowania organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt działającym na obszarze gminy oraz dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich działających na obszarze gminy, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 11a ust. 7 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.).

W przysłanym w odpowiedzi z Gminy Koszarawa piśmie z dnia 8 kwietnia 2026 r. znak: S.0711.2.2026 wyjaśniono, że: *W odpowiedzi na pismo z dnia 3 kwietnia 2026r. znak NPII.4130.157.10.2026 informuję, że na terenie Gminy Koszarawa nie działają organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. W związku z tym projekt Programu nie został przedłożony do zaopiniowania tego typu organizacjom. Nie został również przedłożony do zaopiniowania dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich funkcjonującym na obszarze gminy. Pozytywną opinię dot. projektu Programu uzyskano od Powiatowego Lekarza Weterynarii w Żywcu.*

Jak wynika zatem z powyższej odpowiedzi Gminy, projekt Programu nie został przedstawiony do zaopiniowania dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, pomimo, że funkcjonują one na obszarze gminy.

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż niedopełnienie wymogu ustawowego, a więc wymogu uzyskania opinii dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy stanowi istotne naruszenie art. 11 ust. 7 pkt 3 ustawy i jest podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, jako podjętej bez zachowania określonej przepisami prawa procedury.

Poza powyższym, w treści Programu organ nadzoru dostrzegł także inne istotne naruszenie prawa.

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.*

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 uregulowanie 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 Grzegorza Mrowca położonym w Koszarawie, 34-332 Koszarawa 605, zapewniającym czasowe miejsce przebywania dla zwierząt gospodarskich. Wójt Gminy zapewni zawarcie umowy z gospodarstwem rolnym – uwzględniając specyfikę danego gospodarstwa – mającej na celu zapewnić miejsce dla zwierzęcia gospodarskiego w przypadku zaistnienia takiej konieczności.

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 zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 25 ustawy w treści obowiązującej na dzień przyjmowania analizowanej uchwały (tj. 20 marca 2026 r.) nie jest możliwe, aby schronisko mogło zapewniać opiekę zwierzętom gospodarskim, co zostało wprost wskazane w 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.

Na marginesie można dodać, że ww. definicja schroniska dla zwierząt została znowelizowana z dniem 18 marca 2026 r. na podstawie art. 108 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2025 r. o zdrowiu zwierząt (Dz. U. z 2025 r. poz. 1795), aczkolwiek również przed wejściem w życie nowelizacji art. 4 pkt 25 ustawy nie było

możliwe, aby schronisko mogło zapewnić opiekę zwierzętom gospodarskim, bowiem 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.

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.

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).

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.

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

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XX/121/26 Rady Gminy Koszarawa z dnia 20 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Koszarawa w 2026 roku, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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