



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 kwietnia 2026 r.

Poz. 2854

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.257.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 kwietnia 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/18/2026 Rady Gminy Hażlach z dnia 25 marca 2026 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Hażlach, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2 i ust. 4 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 25 marca 2026 r. Rada Gminy Hażlach przyjęła uchwałę Nr III/18/2026 w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Hażlach, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ust. 1 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 marca 2026 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

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.*

Ustawodawca w art. 11a ust. 2 i ust. 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.

Organ nadzoru również podkreśla, że 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. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 3 uchwały nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie przepisu art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2 i ust. 4 ustawy. W § 3 Programu przyjęto, że:

§ 3. 1. Opieka nad kotami wolno żyjącymi realizowana będzie przez Schronisko dla zwierząt przy ul. Cichej 10, 43-400 Cieszyn; Fundację Cieszyński Zwierzogród przy ul. Dębowej 61, 43-400 Cieszyn oraz Urząd Gminy Hażlach przy ul. Głównej 57, 43-419 Hażlach.

2. Informacje o wolno żyjących kotach przyjmuje Urząd Gminy Hażlach.

3. Opieka nad wolno żyjącymi kotami będzie realizowana poprzez ich dokarmianie oraz wylapywanie zwierząt w złym stanie zdrowia i ich leczenie, a następnie wypuszczanie w miejscu ich wylapania. Zadanie będzie realizowane przez Gminę we współpracy ze Schroniskiem dla zwierząt i organizacjami społecznymi.

4. Schronisko dla zwierząt w Cieszynie, na zlecenie Urzędu Gminy Hażlach wylapuje, przewozi i umieszcza w schronisku wolno żyjące koty wymagające specjalistycznej pomocy lekarsko-weterynaryjnej.

5. Wylapywanie wolno żyjących kotów będzie prowadzone zgodnie z poszanowaniem zasad humanitaryzmu, w sposób nie stwarzający zagrożenia dla ich życia i zdrowia, a także nie przyczyni się do ich cierpienia.

6. Po wylapaniu wolno żyjących kotów wymagających specjalistycznej pomocy lekarsko-weterynaryjnej, koty te niezwłocznie przewożone są do schroniska, o którym mowa w ust. 1, przy użyciu środków transportu dostosowanego do przewozu zwierząt.

7. Koty wolno żyjące po wyleczeniu wypuszczane są w miejsca, z których zostały odłowione, celem pozostawienia ich w swoim naturalnym środowisku.

8. Dokarmianie wolno żyjących kotów w miejscach ich bytowania realizowane będzie poprzez wydawanie karmy zakupionej przez schronisko karmicielom / społecznym opiekunom kotów wolno żyjących. Karma ta wydawana będzie przez schronisko tudzież przez Urząd Gminy Hażlach, który prowadzi rejestr w/w karmicieli / społecznych opiekunów.

9. Ustalanie miejsca bytowania kotów wolno żyjących będzie realizowane przez Urząd Gminy Hażlach przy współpracy z policją oraz z mieszkańcami Gminy.

Z powyższych regulacji Programu wynika, że opieka nad wolno żyjącymi kotami została powierzona również Schronisku dla zwierząt przy ul. Cichej 10, 43-400 Cieszyn. W tym miejscu należy zaznaczyć, że na podstawie art. 11a ust. 4 ustawy Rada nie może powierzyć Schronisku realizacji zadania polegającego na opiece nad wolno żyjącymi kotami (w tym ich dokarmianie), tj. realizację zadania wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt można powierzyć wyłącznie realizację zadań wynikających z art. 11a ust. 2 pkt 3-6 ustawy. Zatem ustawodawca wprost określił, które zadania

przedmiotowego Programu mogą być wykonywane przez podmiot prowadzący schronisko. Z tego względu organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do powierzenia ww. Schronisku realizacji obligatoryjnego zadania omawianego Programu polegającego na opiece nad wolno żyjącymi kotami (w tym ich dokarmianie).

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych – por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 4 września 2025 r., sygn. akr II SA/GI 789/25 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), zgodnie z którym: *Przytoczony wyżej art. 11a ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt wyklucza bowiem taką możliwość, stanowiąc, że podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt można powierzyć wyłącznie realizację zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 3-6 ustawy. Z tego powodu, zarzuty skargi podniesione co do rozstrzygnięcia nadzorczego w tym zakresie, nie zasługiwały na uwzględnienie.*

Dodatkowo należy zaznaczyć, że zakwestionowanie przedmiotowego Programu wyłącznie w części dotyczącej realizacji przez Schronisko zadania dotyczącego opieki nad wolno żyjącymi kotami – spowodowałoby całkowite wypatrzenie woli Rady Gminy Hażlach, gdyż jej jednoznacznym zamiarem było powierzenie tego zadania również ww. Schronisku. Zatem organ nadzoru nie może zakwestionować ww. uchwały wyłącznie w części, gdyż nie jest upoważniony do zmiany intencji organu stanowiącego gminy w zakresie dotyczącym podmiotów realizujących ten Program. Na marginesie należy zasygnalizować, że również konstrukcja uchwały nie pozwala na wyeliminowanie z obrotu prawnego wyłącznie niezgodnych z prawem regulacji dotyczących Schroniska w zakresie realizacji przezeń omawianego zadania.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała istotnie narusza art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2 i ust. 4 ustawy, gdyż nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej, co stanowi podstawę do wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 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. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 III/18/2026 Rady Gminy Hażlach z dnia 25 marca 2026 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Hażlach, 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