



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 maja 2026 r.

Poz. 3010

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.297.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 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 XX/193/2026 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Skoczów w roku 2026, w części określonej w § 10 ust. 1 pkt 8 w zakresie sformułowania: „bezdolnych” uchwały, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 7, ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2026 r. Rada Miejska Skoczowa przyjęła uchwałę Nr XX/193/2026 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Skoczów w roku 2026, dalej jako „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 kwietnia 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 – 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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 10 ust. 1 pkt 8 w zakresie sformułowania: „bezdomnych” uchwały został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie przepisu art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 7, ust. 5 ustawy oraz art. 2 Konstytucji RP. W powyższej regulacji Programu wskazano, co następuje:

§ 10. 1. Środki finansowe w wysokości 195.000,00 zł na realizację zadań wynikających z Programu zostały ujęte w budżecie Gminy Skoczów na 2026 rok, w tym na realizację zadań:

8) zapewnienie miejsca i opieki dla zwierząt bezdomnych umieszczonych na określony czas we wskazanym gospodarstwie rolnym – 5.000,00 zł;

Wymaga podkreślenia, że organ stanowiący gminy na podstawie art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy jest obowiązany wskazać gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, tj. wszystkich zwierząt gospodarskich (a nie wskazać gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca wyłącznie bezdomnym zwierzętom gospodarskim). Jeżeli wolą ustawodawcy byłoby nałożenie na gminę obowiązku zapewnienia w gospodarstwie rolnym miejsca wyłącznie dla bezdomnych zwierząt gospodarskich to uregulowałby to w treści analizowanego przepisu art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. Zatem, Rada Miejska Skoczowa na podstawie art. 11a ust. 5 ustawy nie jest upoważniona do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację ww. zadania (tj. obligatoryjnego zdania gminy wynikającego z art. 11 ust. 2 pkt 7 ustawy) wyłącznie w stosunku do bezdomnych zwierząt gospodarskich z jednoczesnym pominięciem finansowania zapewnienia schronienia w gospodarstwie rolnym wszystkim zwierzętom gospodarskim.

Dodatkowo należy wskazać, że powyższa regulacja uchwały w omawianym zakresie nie jest spójna z treścią § 8 uchwały (tj. *Zwierzęta gospodarskie odłowione będą kierowane do Gospodarstwa w Kostkowicach – Zakładu Doświadczalnego Instytutu Zootechniki Państwowego Instytutu Badawczego Grodziec Śląski, ul. Zaciszna 116, 43-384 Jaworze*). Wobec powyższego określenie przez Radę w § 10 ust. 1 pkt 8 uchwały, iż przeznacza się środki finansowanie wyłącznie na zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym bezdomnym zwierzętom gospodarskim z pominięciem pozostałych zwierząt gospodarskich stanowi istotne naruszenie zasady poprawnego prawotwórstwa, jasności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Organ nadzoru w pełni podziela pogląd zaprezentowany m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17 lutego 2023 r. (II SA/Łd 933/22, publ. CBOSA), zgodnie z którym: *z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyswoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z zasadą państwa prawnego. W doktrynie podnosi się, że zasada określoności prawa jest jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, a także jest funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego. Na prawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się takie kryteria, jak: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność (por. Tuleja Piotr (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2021).* Ponownie należy zaznaczyć, że przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy. Regulacje zawarte w takiej uchwale powinny być jasne, czytelne, przejrzyste, logiczne oraz zredagowane w taki sposób, by dla przeciętnego adresata były zrozumiałe, tzn. by adresat przepisów uchwały wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis (np. czy gmina finansuje miejsce w gospodarstwie

rolnym wyłącznie dla bezdomnych zwierząt gospodarskich), a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Z opisanych powyżej względów uchwała w omawianym zakresie wymogów tych nie spełnia, gdyż nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej i narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadę określoności prawa.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska Skoczowa w wyżej ww. zakresie przekroczyła upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 7, ust. 5 ustawy oraz art. 2 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

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 XX/193/2026 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Skoczów w roku 2026, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Lakomy