



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 maja 2026 r.

Poz. 3039

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.315.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 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 XXVIII/301/26 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 30 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Piekary Śląskie w 2026 roku”, w części określonej w:

- 1) § 1 pkt 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 1 – pkt 8 i ust. 5 w zw. z art. 4 pkt 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,
- 2) § 1 pkt 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 1 – pkt 8 i ust. 5 w zw. z art. 4 pkt 17 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP,
- 3) § 1 pkt 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 1 – pkt 8 i ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP,
- 4) § 6 załącznika do uchwały, w zakresie wyrazów: „kotów wolno żyjących”, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy,
- 5) § 18 załącznika do uchwały, w zakresie wyrazów: „(zwierzęta, które uciekły lub zostały porzucone przez człowieka oraz zwierzęta odebrane czasowo na podstawie art. 7 ustawy o ochronie zwierząt właścicielowi/opiekunowi z powodu m.in. znęcania się nad nimi)”, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2026 r. Rada Miasta Piekary Śląskie podjęła uchwałę Nr XXVIII/301/26 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Piekary Śląskie w 2026 roku”. Załącznik do uchwały stanowi: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Piekary Śląskie w 2026 roku*, dalej także jako „Program”.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem 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) *obligatoryjną 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.*

Dodatkowo, zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy, każdy program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Ustawodawca w art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy enumeratywnie wskazał zakres regulacji, która winna być unormowana w powyższym programie.

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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że treść § 1 pkt 1, 2 i 3 Programu jest sprzeczna z art. 11a ust. 2 pkt 1 – pkt 8 i ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powołanej wyżej regulacjach uchwały wskazano: *Ileokroć w Programie jest mowa o:*

1) *zwierzętach bezdomnych – należy przez to rozumieć zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały,*

2) *zwierzętach domowych – należy przez to rozumieć zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza,*

3) *kotach wolno żyjących – należy przez to rozumieć koty urodzone lub żyjące na wolności (żyjące w otoczeniu człowieka w stanie dzikim).*

W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do zdefiniowania ww. pojęć. Należy wyjaśnić, że zasadniczo nie wyklucza się możliwości definiowania w akcie prawa miejscowego używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej – przewidziany w § 146 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r., poz. 300) – którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych we wskazanym przepisie rozporządzenia (wskazana powyżej zasada, na mocy § 143 załącznika do ww. rozporządzenia ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego). Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania

definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). W takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Tym samym w szczególności nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę – za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję, i to zasadniczo tzw. odesłanie dynamiczne (w rozumieniu § 159 ww. rozporządzenia) – ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Tymczasem, pojęcia *zwierzęta bezdomne* oraz *zwierzęta domowe* zostały już przez ustawodawcę zdefiniowane w ustawie odpowiednio w art. 4 pkt 16 i 17. Wynikający z normy art. 11a ust. 2 ustawy zakres upoważnienia ustawowego do uregulowania szczegółowej materii programu, nie obejmuje swoim zakresem uprawnienia rady gminy do definiowania pojęć ich dotyczących w treści tego programu, zaś brak stosownego upoważnienia w tym zakresie oznacza zakaz powtarzania w nim definicji ustawowych. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się bowiem, że powtarzanie przepisów za innymi aktami prawnymi pozbawia w istocie dany akt charakteru normatywnego, czyniąc go niejasnym i nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji, dla której został on ustanowiony (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 6.10.2017 r. sygn. akt. II SA/Kr 987/17, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);

Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprawdzie wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Ustawa, a więc akt prawny zawierający delegację dla podjęcia przedmiotowej uchwały, posługuje się pojęciem kotów wolno żyjących (art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy), przy czym go nie definiuje. Ustawodawca w art. 4 pkt 21 ustawy wprowadził jedynie definicję „zwierząt wolno żyjących (dzikich)”, tj. zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. W kontekście § 149 ww. rozporządzenia, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego w takiej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia pojęciu „koty wolno żyjące”, bez wyraźnej delegacji ustawowej, a jak wynika z art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy takie prawo nie zostało dane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 484/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych)

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, tj. usypiania ślepych miotów. W § 6 Programu Rada wskazała, iż *Humanitarnemu usypianiu poddawane są wyłącznie ślepe mioty kotów wolno żyjących w wyjątkowych, potwierdzonych przypadkach, które wykluczają możliwość ich przeżycia*. Należy zauważyć, iż powyższe regulacje odnoszą się jedynie do ślepych miotów kotów wolno żyjących. Tymczasem, zadanie określone w § 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, polegające na usypianiu ślepych miotów, powinno dotyczyć ślepych miotów wszystkich zwierząt, do których ma zastosowanie przedmiotowy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Przyjęcie ograniczenia wskazanego w § 6 Programu spowoduje, że w stosunku do miotów innych zwierząt gmina nie będzie realizować ustawowego obowiązku. Nie można zawężyć zadań wynikających z Programu tylko i wyłącznie do ślepych miotów kotów wolno żyjących, jak to uczyniła Rada Miasta.

Tym samym przyjęta w Programie regulacja w zakresie ślepych miotów kotów wolno żyjących przekracza granice upoważnienia ustawowego i wprowadza ograniczenie, którego podstawa nie wynika z treści art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy.

Dalej, zdaniem organu nadzoru, regulacja § 18 załącznika do uchwały, w zakresie wyrazów: „(zwierzęta, które uciekły lub zostały porzucone przez człowieka oraz zwierzęta odebrane czasowo na podstawie art. 7 ustawy o ochronie zwierząt właścicielowi/opiekunowi z powodu m.in. znęcania się nad nimi)” została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy. W § 18 Programu wskazano, co następuje: *Miasto Piekary Śląskie, na podstawie podpisanej umowy, przekazuje zwierzęta gospodarskie (zwierzęta, które uciekły lub zostały porzucone przez człowieka oraz zwierzęta odebrane czasowo na podstawie art. 7 ustawy o ochronie zwierząt właścicielowi/opiekunowi z powodu m.in. znęcania się nad nimi) do gospodarstwa rolnego w Piekarach Śląskich (41-945) przy ul. Grunwaldzkiej 68*.

W tym miejscu wyjaśnić trzeba, że art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy obliguje organ stanowiący gminy do wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Należy bowiem zauważyć, że ustawodawca posługuje się pojęciem „zwierząt gospodarskich”, nie wprowadzając dla nich żadnych dodatkowych ograniczeń. Regulacje te objąć powinny zatem zwierzęta gospodarskie, o których mowa w przepisie art. 4 pkt 16 ustawy. Chodzi zatem o każde zwierzęta gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymagają umieszczenia w gospodarstwie rolnym z powodu szeregu różnych przyczyn (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 05.11.2014 r., sygn. akt II SA/Wr 602/14, publ. CBOSA). Będą to m.in. zwierzęta, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, jak również zwierzęta gospodarskie odebrane dotychczasowemu właścicielowi na mocy odrębnych przepisów.

W świetle powyższego Rada w sposób nieuprawniony ograniczyła krąg zwierząt gospodarskich przyjmowanych przez gospodarstwo rolne poprzez doprecyzowanie w nawiasie ww. pojęcia. Jednakże przedmiotowe wyliczenie jest poza delegacją ustawową i jednocześnie pomija pewne przypadki bezdomności zwierząt jak np. zabłąkanie się.

Tym samym posłużenie się przez Radę Miasta w § 18 Programu doprecyzowaniem zwierząt gospodarskich umieszczanych w gospodarstwie rolnym, należy uznać za istotne naruszenie prawa, z uwagi na przekroczenie delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy.

Opisane powyżej uchybienia w badanej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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 XXVIII/301/26 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 30 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Piekary Śląskie w 2026 roku” – w części określonej na wstępie, 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, 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-Łakomy