



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 maja 2026 r.

Poz. 3066

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.283.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 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 163/XXIX/26 Rady Gminy Poczesna z dnia 27 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Poczesna” na 2026 rok, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2 i 6 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 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2026 r. Rada Gminy Poczesna podjęła uchwałę Nr 163/XXIX/26 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Poczesna” na 2026 rok. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Poczesna stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 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.*

W ocenie organu nadzoru przyjęty przedmiotową uchwałą Program nie spełnia ustawowych przesłanek określonych w przepisach ustawy. 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. Niewypełnienie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością całej uchwały.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Poczesna w sposób niewystarczający uregulowała kwestię zapewnienia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania, do czego jest zobligowana na podstawie upoważnienia ustawowego określonego przepisem art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. W § 3 ust. 2 Programu Rada postanowiła, co następuje:

2. Zapewnienie opieki wolno żyjącym kotom, w tym ich dokarmianie realizowane będzie poprzez:

- 1) ustalenie i monitorowanie miejsc bytowania wolno żyjących kotów,*
- 2) ustalenie liczebności wolno żyjących kotów, kontrola populacji poprzez wykonywanie odpowiedniej liczby zabiegów kastracji lub sterylizacji,*
- 3) zapewnienia opieki weterynaryjnej chorym i rannym zwierzętom,*
- 4) dokarmianie w miejscach bytowania wolno żyjących kotów przez pracowników urzędu, mieszkańców, którzy zgłoszą taką chęć w urzędzie, opiekunów społecznych, dla których gmina zakupi karmę.*
- 5) koty wolno żyjące nie powinny być odławiane i wywożone, opieka nad nimi winna być sprawowana w miejscu ich bytowania.*
- 6) dokarmianie będzie miało charakter stały.*

Należy zauważyć, iż Rada Gminy powyższymi regulacjami wprowadzić podjęła próbę uregulowania zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy, niemniej jednak regulacje uchwały w tym zakresie są niewystarczające dla uznania pełnej realizacji delegacji ustawowej w tym zakresie.

W ocenie organu nadzoru w § 3 ust. 2 pkt 1 Programu Rada przyjęła, iż zapewnienie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie realizowane będzie przez ustalenie i monitorowanie miejsc bytowania wolno żyjących kotów. Nie wskazała natomiast kto będzie ustalał i monitorował te miejsca. Organ nadzoru zauważa również, że w § 3 ust. 2 pkt 2 Programu przewidziano możliwość wykonywania odpowiedniej liczby zabiegów kastracji lub sterylizacji kotów wolno żyjących, przy czym nie wskazano w tym przepisie kto będzie przeprowadzał te zabiegi. Rada powtórzyła powyższą regulację w § 3 ust. 3 pkt 2 Programu, jednakże w tym przepisie również nie wskazała kto będzie przeprowadzał te zabiegi. A zatem należy uznać, że regulacja w tym zakresie jest niewystarczająca. Regulacje w tym zakresie powinny być bardziej precyzyjne i określać m.in. kto będzie wylapywał i gdzie będzie przewoził wolno żyjące koty w celu wykonania ww. zabiegów i która przychodnia będzie się tym zajmowała. Z § 3 ust. 3 pkt 2 Programu wynika jedynie, iż zabiegi te będą przeprowadzane na koszt gminy i będą to zgłaszać osoby dokarmiające i opiekunowie społeczni. Ponadto niejasny jest zapis § 3 ust. 2 pkt 3 Programu, w którym Rada regulując kwestię związaną z opieką nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie wskazała, iż zapewnia się opiekę weterynaryjną chorym i rannym zwierzętom. Z regulacji tej nie wynika zatem, czy ta opieka odnosi się do chorych i rannych kotów wolno żyjących, czy też do wszystkich zwierząt. A poza tym nie wskazano, kto będzie zapewniał opiekę weterynaryjną.

Z powyższego wynika zatem, iż ww. regulacja dotycząca opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania zawarta w Programie jest niewystarczająca i nieprecyzyjna. Organ nadzoru podkreśla, że program nie może cechować się dużym stopniem ogólności, lecz powinien zawierać konkretne sposoby działania

w zakresie dotyczącym opieki nad kotami wolno żyjącymi i ich dokarmiania. por. wyroki: NSA z 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18 oraz WSA w Łodzi z 25 października 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 481/22, CBOSA). Zadanie w zakresie w opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie, zostało zaliczone przez ustawodawcę do obligatoryjnych elementów uchwały.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jako akt prawa miejscowego winien zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Jak stwierdził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 16 stycznia 2020 r.: *Zdaniem Sądu przepis art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy nakładający na gminę obowiązek zapewnienia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym poprzez ich dokarmianie, wymaga takiego dookreślenia na poziomie regulacji lokalnej, która umożliwi realne wykonanie ustanowionego w nim zadania. Oznacza to, że rada gminy ma obowiązek skonkretyzowania tego postanowienia nie tylko poprzez wskazanie działań, jakie w zakresie danego zadania miałyby być podejmowane, ale również podmiotów odpowiedzialnych za umożliwienie ich realizacji. Wprawdzie Sąd dostrzega, że w ostatnim ze wspomnianych aspektów ustawodawca – odmiennie niż to uczynił np. w pkt 7 art. 11a ust. 2 ustawy – nie przewidział wprost konieczności wskazania konkretnego podmiotu odpowiedzialnego za realizację wskazanego w tym przepisie zadania z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, to jednak nie stanowi to argumentu a contrario za tym, by stosownej regulacji w takim względzie zabrakło na gruncie zakwestionowanego postanowienia skarżonego Planu. Jego brak czyni bowiem przepis nader ogólnym, a wręcz blankietowym, co uniemożliwia jego adresatom, a więc de facto całej społeczności gminy, jego skuteczne zastosowanie. Wobec tego, że kwestia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym polegająca na ich dokarmianiu, została zaliczona do elementów obligatoryjnych kontrolowanej uchwały, to nieuregulowanie tej kwestii, czy też – co miało miejsce w niniejszym przypadku – niepełne uregulowanie tego zagadnienia jest istotną wadą prawną i uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.* (sygn. akt IV SA/Wa 2541/19, LEX nr 3059199, por. także wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2020 r., IV SA/Wa 2532/19, LEX nr 3059267). Jak słusznie zwrócił uwagę NSA w wyroku z 30.07.2019 r., (sygn. akt II OSK 1754/18, LEX nr 2706464) *W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na „wykonawczy”, konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i stąd też taki charakter programu nie będzie zachowany jeśli nie zostaną w nim wskazane konkretne podmioty realizujące te zadania. Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia realizację zadań wynikających z programu* (por. wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1667/11, LEX 975201).

Powyższe prowadzi do konkluzji, że postanowienia Programu w tym zakresie są zbyt ogólnikowe i nieprecyzyjne. Uwzględniając powyższe oraz fakt, że kwestia polegająca na dokarmianiu kotów wolno żyjących, została zaliczona do elementów obligatoryjnych kontrolowanej uchwały, należy przyjąć, że niepełne uregulowanie tego zagadnienia jest istotną wadą prawną i uzasadnia stwierdzenie nieważności ww. uchwały w całości (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 stycznia 2020 r., sygn. akt: IV SA/Wa 2541/16).

W ocenie organu nadzoru Rada w sposób niewystarczający uregulowała kwestię usypiania ślepych miotów, do czego zobligowana była przepisem art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy. Regulacje w tej materii zawarto w § 3 ust. 3 pkt 4 Programu, zgodnie z którym:

3. Zapobieganie bezdomności zwierząt realizowane będzie poprzez:

- 4) kierowanie na zabieg usypienia ślepego miotu pochodzącego od kotek wolno żyjących i bezdomnych po zgłoszeniu takiej potrzeby do urzędu przez opiekunów społecznych, osoby dokarmiające, mieszkańców gminy,
- 5) w razie gdy ślepy miot pochodzi od samicy wolno żyjącej lub nie można ustalić jej właściciela zapewnienie opieki kotce przez pracowników urzędu, opiekunów społecznych, schronisko lub mieszkańców, którzy wyrażą taką chęć, a następnie poddanie jej sterylizacji,
- 6) umożliwienie właścicielowi zwierzęcia usypienia ślepego miotu pod warunkiem złożenia przez niego stosownego wniosku przed narodzinami lub tuż po i dostarczeniu miotu do gabinetu weterynaryjnego wskazanego w § 2 pkt 2.

Usypiane mogą być wyłącznie zwierzęta, które są jeszcze ślepe i nie ma możliwości znalezienia dla nich opiekunów.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin (art. 111 ust. 1 ustawy). Z kolei

pod pojęciem „zwierząt bezdomnych” ustawodawca rozumie 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 (art. 4 pkt 16 ustawy). Wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy zadanie polegające na usypianiu ślepych miotów ze swej istoty dotyczyć powinno zwierząt bezdomnych i z treści przepisów tej ustawy nie można wyinterpretować możliwości zawężenia obowiązku gminy w tym zakresie wyłącznie do miotów mających właściciela, czy też miotów wolno żyjących i bezdomnych kotek. Tymczasem przyjęta konstrukcja uchwały w tym zakresie powoduje, iż w praktyce stosowania jej zapisów niektóre zwierzęta bezdomne zdefiniowane w art. 4 pkt 16 ustawy pozostają poza zakresem przedmiotowym tej regulacji. Wskazanymi wyżej regulacjami Programu Rada ograniczyła bowiem usypianie ślepych miotów wyłącznie do bezdomnych kotek, pomijając inne bezdomne zwierzęta. Ponadto, z powyższych regulacji Programu, za wyjątkiem usypiania ślepych miotów zwierzęcia mającego właściciela, nie wskazano kto będzie wykonywał powyższy zabieg. Wadliwość przyjętej regulacji powoduje nieważność uchwały w całości – ze względu na niewypełnienie delegacji ustawowej, o której mowa w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy.

Oprócz powyższych naruszeń prawa uzasadniających stwierdzenie nieważności uchwały w całości, organ nadzoru stwierdza niezgodność z prawem następujących postanowień Programu.

Zdaniem organu nadzoru regulacja zawarta w § 3 ust. 1 pkt 4 Programu, w której Rada wskazała, iż „upoważnieni pracownicy urzędu gminy będą prowadzić kontrolę warunków w jakich przebywają umieszczone w schronisku zwierzęta” przekracza zakres delegacji ustawowej.

Na marginesie należy wskazać, iż zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy program ma przewidywać *obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt*, a nie jak Rada Gminy postanowiła w § 3 ust. 3 pkt 1 Programu bezdomnych zwierząt. Podobnie w § 4 pkt 10 Programu Rada powinna przewidzieć wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację zadania polegającego na zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych, a nie jak Rada postanowiła we wskazanych przepisach „na zapewnienie opieki weterynaryjnej zwierzętom poszkodowanym w wypadkach drogowych z ich udziałem”.

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; 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 163/XXIX/26 Rady Gminy Poczesna z dnia 27 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Poczesna” na 2026 rok – w całości, 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, 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