



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 maja 2026 r.

Poz. 3069

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.333.2026 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 XXI/159/2026 Rady Gminy Łodygowice z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Łodygowice w 2026 roku, w części określonej w § 9 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: *które z przyczyn technicznych lub organizacyjnych nie będzie mogło być umieszczone w schronisku*, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 7 w związku z art. 11a ust. 4 i art. 4 pkt 25 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 26 marca 2026 r. Rada Gminy Łodygowice podjęła uchwałę Nr XXI/159/2026 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Łodygowice w 2026 roku. Załącznik do uchwały stanowi: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łodygowice w 2026 r.*, dalej jako: *Program*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 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:

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.*

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 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. 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), 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.

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 uregulowania nie spełniające przesłanek określonych w przepisach ustawy.

W § 9 Programu wskazano, że: *Zwierzę gospodarskie porzucone, lub zagubione, które z przyczyn technicznych lub organizacyjnych nie będzie mogło być umieszczone w schronisku, Gmina na podstawie zawartego porozumienia o zapewnieniu miejsca dla zwierząt gospodarskich, przekaze je do gospodarstwa mieszczącego się w Pietrzykowicach 34-326, ul. Kościuszki 184.*

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 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 § 9 Programu 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 gospodarstwu 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 zgodne z definicją zawartą w art. 4 pkt 25 ustawy, przez schronisko dla zwierząt rozumie się 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. W ww. definicji wprost wskazano zatem, że schronisko jest miejscem przeznaczonym wyłącznie do opieki nad zwierzętami domowymi, zatem nie mogłoby przyjmować zwierząt gospodarskich.

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, § 9 Programu 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 art. 11a ust. 4 i art. 4 pkt 25 ustawy, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem jest możliwe po wyeliminowaniu jedynie wskazanego wyżej sformułowania, co spowoduje, że delegacja z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy zostanie prawidłowo wypełniona, to jest, zgodnie z postanowieniem § 9 Programu, w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich porzuconych lub zagubionych zostanie wskazane gospodarstwo rolne.

Powyżej opisane uchybienie 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).

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

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 XXI/159/2026 Rady Gminy Łodygowice z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Łodygowice 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