



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 maja 2026 r.

Poz. 3071

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.336.2026 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 XXIII/145/26 Rady Gminy Krupski Młyn z dnia 31 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Krupski Młyn w 2026 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 8 w zw. z ust. 4 i art. 11a ust. 5 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 31 marca 2026 r. Rada Gminy Krupski Młyn podjęła uchwałę Nr XXIII/145/26 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Krupski Młyn w 2026 roku. Załącznik do uchwały stanowi: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Krupski Młyn w 2026 roku*, dalej jako: *Program*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 kwietnia 2026 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości 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, 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.

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.

W kontekście powyższych rozważań oraz biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu o ww. delegację ustawową stwierdzić należy, iż uchwalony przedmiotową uchwałą Program nie spełnia przesłanek określonych w przepisach ustawy.

W pierwszej kolejności zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza regulacja § 12 Programu w następującym brzmieniu: *W przypadku zdarzenia drogowego, w którym uszkodzone zostanie zwierzę, podmiot uprawniony jest zobowiązany do przewiezienia rannego zwierzęcia do schroniska w Miedarach przy ul. 1 Maja 76, które zapewni całodobową opiekę rannemu zwierzęciu.*

Należy zauważyć, że odnośnie do zadania dotyczącego zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (pkt 8 przepisu delegacyjnego z art. 11a ust. 2 ustawy), konieczne jest powierzenie jego realizacji podmiotowi kwalifikowanemu, tzn. przychodni weterynaryjnej. Zgodnie bowiem z art. 11a ust. 4 ustawy jedynie realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Katalog zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, które mogą zostać powierzone podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt obejmuje zatem: odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz usypianie ślepych miotów. Analiza ww. przepisów wskazuje, że realizacja zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt nie może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko, co powoduje, że § 12 Programu narusza w sposób istotny art. 11a ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt.

Jak słusznie stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 4 września 2025 r., sygn. II SA/GI 789/25, CBOSA (wyrok prawomocny): *W świetle ustawy, nie ulega zatem wątpliwości, że prawidłowo stwierdził organ nadzoru, iż Rada gminy nie może powierzyć realizacji zadania polegającego na zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, podmiotowi prowadzącemu*

schronisko dla zwierząt, tj. realizację zadania wymienionego w ustawie. Przytoczony wyżej 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.

Jedynie na marginesie trzeba wskazać, że w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt nie znajdują zastosowania przepisy § 7 ust. 4 i 5 Programu, w których jest mowa o opiece weterynaryjnej sprawowanej za pośrednictwem schroniska w Miedarach przy ul. 1 Maja 76, bowiem przepis § 7 Programu dotyczy w całości odławiania bezdomnych zwierząt, czyli odrębnego zadania wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy.

Dalej, w opinii Wojewody uchwała jest nieprawidłowa również z tego powodu, iż Rada Gminy Krupski Młyn nie przewidziała środków finansowych na realizację zadania z § 12 Programu. W regulującym tę kwestię § 13 Programu postanowiono, iż:

Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu w wysokości 40000,00 zł zabezpieczone są w budżecie Gminy Krupski Młyn na 2026 rok i wydatkowane będą na następujące zadania:

- 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, w tym ich utrzymanie, – 25977,60 zł,*
- 2) odławianie bezdomnych zwierząt – 8866,40 zł,*
- 3) sterylizacja i kastracja zwierząt – 1050,00 zł,*
- 4) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt – zawarte w pkt. 1,*
- 5) opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie – 1000,00 zł,*
- 6) usypianie ślepych miotów – 400,00 zł,*

7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, w tym dyżur oraz transport, przetrzymywanie i opieka weterynaryjna zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym – 2706 zł.

Analiza ww. regulacji wskazuje, że Rada nie przewidziała w powyższym przepisie środków finansowych na realizację zadania wynikającego z § 12 Programu, tzn. zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (kwoty zaplanowane na realizację zadań wymienionych w pkt 1-7 po zsumowaniu dają kwotę 40.000,00 zł – tj. łączną wysokość środków finansowych na realizację Programu). Tym samym, w ocenie organu nadzoru, nie dokonano wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania przewidziane w ramach realizacji Programu.

W tym miejscu, w odniesieniu do powyższego wymaga podkreślenia, że przez określenie *sposób wydatkowania*, o którym mowa w art. 11a ust. 5 ustawy, należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Koniecznym jest więc co najmniej dokonanie podziału tych środków na poszczególne zadania ujęte w programie (jako że stanowi to o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem). Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Krupski Młyn nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 8 i ust. 4 oraz art. 11a ust. 5 ustawy, czym w sposób istotny naruszyła prawo i co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

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 XXIII/145/26 Rady Gminy Krupski Młyn z dnia 31 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Krupski Młyn w 2026 roku – 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy