



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 maja 2026 r.

Poz. 3132

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.239.202 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 XXVI/134/2026 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 31 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Chełm Śląski w 2026 roku, w części obejmującej tytuł § 7 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu „bezdomnych”, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 31 marca 2026 r. Rada Gminy Chełm Śląski, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr XXVI/134/2026 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Chełm Śląski w 2026 roku, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 1 kwietnia 2026 r.

Na mocy § 1 uchwały załącznikiem do niej uczyniła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Chełm Śląski w 2026 roku, zwany dalej „Programem”.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że w treści Programu występują istotne naruszenie prawa, które muszą zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy *Zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie należy do zadań własnych gmin*. Natomiast w myśl art. 11a ust. 1 i ust. 2 ustawy rada gminy wypełniając powyższy obowiązek, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który zawiera 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.

Wpierw wskazać należy, że niniejsza uchwała stanowi akt prawa miejscowego (wyrok NSA z 24 lipca 2022 r., sygn. akt I OSK 66/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej jako „CBOSA”), a rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego do podejmowania takowych aktów. Jednocześnie podkreślić wypada, że w ramach udzielonej delegacji rada nie może stanowić o kwestiach nieprzekazanych jej do regulacji, czy też przyjmować postanowień modyfikujących przepisy ustawowe. Uchwała rady gminy musi więc ściśle respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione wyłącznie w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP).

Następnie wyjaśnić należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt ma dwojaki charakter: z jednej strony jest aktem prawa miejscowego, a więc powinien zawierać normy generalne i abstrakcyjne (powinien być skierowany do ogólnie określonej kategorii podmiotów, określać zasady zachowania w powtarzalnych sytuacjach), a z drugiej – mając na uwadze celowościową wykładnię art. 11a ustawy, potrzebę należytej i rzeczywistej ochrony zwierząt, okresowy charakter programu i zaledwie roczny okres jego obowiązywania – podkreśla się jego wykonawczy, konkretny charakter oraz konieczność dostosowania do warunków lokalnych. Pogodzenie tych dwóch wartości (aktu prawa miejscowego i wykonawczego charakteru) powoduje, że Program ten w istocie zawiera normy o charakterze mieszanym abstrakcyjno-konkretnym, z naciskiem jednak na cel programu, tj. konieczność konkretyzacji sposobu działania gminy w określonych sytuacjach tak, aby spełnione zostały należyte standardy ochrony zwierząt. Program opieki nad zwierzętami to zatem w istocie plan działania, w ramach którego powinien zostać określony konkretny sposób postępowania, a czynności, do których realizacji zobowiązana jest gmina, muszą być wykonywane przez podmioty znane i zidentyfikowane, czyli w sposób zorganizowany i zaplanowany, konkretny. Cel ustawowy spełniają jedynie zapisy Programu dążące do zapewnienia rzeczywistej, a nie pozornej opieki nad zwierzętami na terenie danej gminy.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, że tytuł § 7 Programu, który brzmi: *Wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich* nie czyni zadość ww. wymogom. 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. Przy takim sformułowaniu ustawowym nie może być mowy, aby wolą ustawodawcy było zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym jedynie bezdomnym zwierzętom gospodarskim. Należy bowiem zauważyć, że ustawodawca posługuje się pojęciem "zwierząt gospodarskich", nie wprowadzając dla nich żadnych dodatkowych ograniczeń. 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 5 listopada 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 do zwierząt bezdomnych. Tym samym posłużeńie się przez Radę w tytule § 7 Programu doprecyzowaniem, że chodzi o bezdomne zwierzęta gospodarskie należy uznać za modyfikację przepisu ustawowego, co jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa w tym zakresie (wyrok WSA w Gliwicach z 28 sierpnia 2024 r., II SA/Gl 698/24, publ. CBOSA).

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 NSA z: 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. CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVI/134/2026 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 31 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Chełm Śląski 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