



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 maja 2026 r.

Poz. 3133

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.252.2026 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 zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/6/2026 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Bieruń w 2026 roku”, w części obejmującej:

- 1) § 4 ust. 3 pkt 2 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania *Oddawanie bezdomnych zwierząt do adopcji odbywać się będzie po przeprowadzeniu ankiety przedadopcyjnej i po rozmowie przedadopcyjnej. Wydanie konkretnego zwierzęcia osobie zainteresowanej adopcją odbywać się będzie po indywidualnej ocenie przez pracowników/pracownika schroniska.*, jako sprzecznej z art. 11 ust. 1 i art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o ochronie zwierząt”, w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”;
- 2) § 4 ust. 3 pkt 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11b ust. 3 i art. 11c ustawy o ochronie zwierząt;
- 3) § 5 ust. 1 pkt 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11b ust. 4 i § 4 ust. 1 pkt 1 lit. d rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 lutego 2026 r. w sprawie minimalnych warunków utrzymywania psów i kotów w schronisku dla zwierząt (Dz. U. poz. 154).

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 26 marca 2026 r. Rada Miejska w Bieruniu, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr III/6/2026 w sprawie w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Bieruń w 2026 roku”, zwaną dalej „uchwałą”. Uchwała została doręczona organowi nadzoru 2 kwietnia 2026 r.

Na mocy § 1 uchwały Rada załącznikiem do niej uczyniła Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Bieruń w 2026 roku, zwany dalej „Programem”.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że poszczególne postanowienia Programu stoją w istotnej sprzeczności z prawem, co uzasadnia stwierdzenie ich nieważności w odpowiedniej części.

W § 4 ust. 3 pkt 2 Programu Rada wskazała, że *schronisko będzie umożliwiać oddawanie bezdomnych zwierząt do adopcji. Oddawanie bezdomnych zwierząt do adopcji odbywać się będzie po przeprowadzeniu ankiety przedadopcyjnej i po rozmowie przedadopcyjnej. Wydanie konkretnego zwierzęcia osobie*

zainteresowanej adopcją odbywać się będzie po indywidualnej ocenie przez pracowników/pracownika schroniska.

W tym miejscu wyjaśnić należy, że na mocy ustawy Rada została upoważniona do podejmowania regulacji zmierzających do zapobiegania bezdomności zwierząt, a w tym, m.in. poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Ustalając zakres kompetencji Rady na uwadze mieć należy znaczenie pojęć „zapobiegania” i „poszukiwania”. Według znaczenia przyjętego w języku powszechnym „zapobiegać” znaczy tyle co nie dopuszczać do czegoś złego (zob. Słownik języka polskiego PWN). Pojęcie to ma zatem wymiar prewencyjny. Jeśli chodzi zaś o czynność poszukiwania, utożsamiać ją należy z procedurą mającą na celu odnalezienie lub pozyskanie kogoś lub czegoś. Z powyższej analizy wynika zatem, że kompetencja prawotwórcza Rady ogranicza się do kwestii związanych z profilaktyką bezdomności zwierząt oraz działań dążących do poszukiwania właścicieli dla takowych zwierząt. Poza zakresem upoważnienia ustawowego pozostaje więc materia dotycząca czynności, które następują już po odnalezieniu dotychczasowego właściciela zwierzęcia, czy też ustalenia dla niego nowego opiekuna. Do takiej niewątpliwie zalicza się regulacja zamieszczona w § 4 ust. 3 pkt 2 zd. 2 i 3 Programu, w której Rada odnosi się do toku procedury adopcyjnej. Jeśli zatem postanowienie w powołanej części wykracza poza przyznaną Radzie kompetencję prawotwórczą, musi zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

W dalszej kolejności uwagę zwrócić należy, na regulację § 4 ust. 3 pkt 3 Programu, w której Rada zastrzegła, że *prowadzony będzie rejestr wydawanych zwierząt do adopcji. Właściciele zwierząt będą podpisywać zobowiązania do sprawowania właściwej opieki nad zwierzęciem oraz zostaną poinformowani, że pracownicy schroniska mogą dokonywać kontroli w zakresie sprawowania właściwej opieki nad adoptowanym zwierzęciem. Podmiot prowadzący schronisko zobowiązany jest do prowadzenia bieżącej ewidencji wszystkich zwierząt przekazanych przez gminę, obejmującej ich zdjęcia oraz numery mikroczipów. Schronisko zobowiązuje się do comiesięcznego przekazywania gminie szczegółowych zestawień statystycznych zawierających informacje: ile zwierząt przyjęto, ile adoptowano, a także ile zwierząt padło w danym okresie, przy czym w przypadku zgonu zwierzęcia wymagane jest dołączenie orzeczenia lekarsko-weterynaryjnego o przyczynie zgonu. Ponadto upoważnieni pracownicy urzędu oraz wyznaczone przez gminę osoby mają prawo do przeprowadzania niezapowiedzianych kontroli na terenie schroniska w celu weryfikacji faktycznej liczby zwierząt gminnych oraz warunków ich bytowania.*

Po pierwsze zauważyć trzeba, że wraz z 18 marca 2026 r. weszła w życie ustawa z dnia 21 listopada 2025 r. o zdrowiu zwierząt (Dz. U. poz. 1795), na mocy której do ustawy o ochronie zwierząt dodane zostały przepisy określające nowe obowiązki względem podmiotów prowadzących schroniska dla zwierząt, a także wprowadzone zostały regulacje dotyczące procedury kontrolnej nad działalnością takowych podmiotów. Zgodnie z nowo dodanym art. 11b ust. 1-3 ustawy o ochronie zwierząt:

1. Podmiot prowadzący schronisko dla zwierząt jest obowiązany do zapewnienia utrzymywanym w nim zwierzętom opieki, w tym opieki weterynaryjnej, i właściwych warunków bytowania.

2. Zwierzętom utrzymywanym w schronisku dla zwierząt w pomieszczeniach, kojcach lub klatkach zapewnia się możliwość swobodnego poruszania się, ochronę przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi i stały dostęp do wody.

3. Podmiot prowadzący schronisko dla zwierząt jest obowiązany do:

1) oznakowania utrzymywanych w nim psów i kotów;

2) prowadzenia dokumentacji dotyczącej utrzymywanych w nim zwierząt zawierającej:

a) imię, nazwisko, miejsce zamieszkania i adres osoby, która nabyła zwierzę od podmiotu prowadzącego schronisko dla zwierząt, albo nazwę, siedzibę i adres podmiotu, który nabył zwierzę od podmiotu prowadzącego schronisko dla zwierząt,

b) inne informacje związane z utrzymywaniem zwierzęcia w schronisku dla zwierząt niebędące danymi osobowymi.

Natomiast wedle art. 11c ustawy o ochronie zwierząt:

1. Powiatowy lekarz weterynarii przeprowadza nie rzadziej niż raz w roku kontrolę w zakresie spełnienia przez podmiot prowadzący schronisko dla zwierząt wymagań określonych w ustawie i w przepisach wydanych na podstawie art. 11b ust. 4.

2. Wprowadzenie do schroniska dla zwierząt pierwszego zwierzęcia jest uzależnione od stwierdzenia przez powiatowego lekarza weterynarii w wyniku przeprowadzonej kontroli, o której mowa w ust. 1, że to schronisko dla zwierząt spełnia wymagania określone w ustawie przepisach wydanych na podstawie art. 11b ust. 4, co potwierdza protokół tej kontroli.

3. Kontrolę, o której mowa w ust. 1, w przypadku określonym w ust. 2, przeprowadza się na wniosek podmiotu prowadzącego schronisko dla zwierząt w terminie 7 dni od dnia otrzymania tego wniosku.

4. Powiatowy lekarz weterynarii w przypadku stwierdzenia, że przy prowadzeniu schroniska dla zwierząt zostały naruszone wymagania określone w ustawie lub w przepisach wydanych na podstawie art. 11b ust. 4, w drodze decyzji:

1) nakazuje usunięcie stwierdzonych naruszeń w określonym terminie lub

2) zakazuje wprowadzania zwierząt do schroniska dla zwierząt do czasu usunięcia stwierdzonych naruszeń.

5. Powiatowy lekarz weterynarii w przypadku stwierdzenia, że:

1) pierwsze zwierzę zostało wprowadzone do schroniska dla zwierząt niezgodnie z ust. 2,

2) podmiot prowadzący schronisko dla zwierząt nie zastosował się do nakazu lub zakazu określonego w decyzji, o której mowa w ust. 4

– w drodze decyzji, zakazuje prowadzenia schroniska dla zwierząt i skreśla podmiot prowadzący schronisko dla zwierząt z rejestru, o którym mowa w art. 55 pkt 2 lit. a oraz b ustawy z dnia 21 listopada 2025 r. o zdrowiu zwierząt (Dz. U. poz. 1795).

6. Powiatowy lekarz weterynarii niezwłocznie informuje o wydaniu decyzji zakazującej prowadzenia schroniska dla zwierząt, o której mowa w ust. 5, Głównego Lekarza Weterynarii za pośrednictwem wojewódzkiego lekarza weterynarii.

Poza powyższym wskazać również należy, że na mocy art. 11b ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt minister właściwy do spraw rolnictwa zobowiązany został do określenia, w drodze rozporządzenia kwestii takich jak:

1) minimalne warunki utrzymywania psów i kotów w schronisku dla zwierząt, w tym minimalne warunki dotyczące lokalizacji schroniska dla zwierząt,

2) zakres opieki sprawowanej nad psami i kotami utrzymywanymi w schronisku dla zwierząt, wymagania dotyczące osoby sprawującej tę opiekę, sposób dokumentowania tej opieki oraz wymagania dotyczące osoby, która odpowiada za przestrzeganie przepisów dotyczących minimalnych warunków utrzymywania psów i kotów w schronisku dla zwierząt oraz przepisów o ochronie zwierząt,

3) sposób i termin oznakowania psów i kotów utrzymywanych w schronisku dla zwierząt,

4) szczegółowy zakres informacji niebędących danymi osobowymi, jakie są zawarte w dokumentacji dotyczącej zwierząt utrzymywanych w schronisku dla zwierząt, sposób prowadzenia lub udostępniania tej dokumentacji oraz okres jej przechowywania

– mając na względzie liczbę zwierząt utrzymywanych w schronisku dla zwierząt, zapewnienie tym zwierzętom opieki i właściwych warunków bytowania, w tym potrzebę ograniczenia negatywnego wpływu lokalizacji schroniska dla zwierząt na stan fizyczny i psychiczny utrzymywanych zwierząt, w którym najlepiej znoszą warunki bytowania narzucone przez człowieka, zapewnienie kontroli stanu zdrowia tych zwierząt i profilaktyki chorób, możliwości identyfikacji tych zwierząt i ograniczenia ich rozmnażania się oraz umożliwienie organom Inspekcji Weterynaryjnej sprawowania nadzoru nad schroniskami dla zwierząt.

Jak wynika z powyższych rozważań, na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały funkcjonowały już regulacje powszechnie obowiązującego prawa, które określają obowiązki ewidencyjne podmiotów prowadzących schronisko dla zwierząt oraz regulują prowadzone względem nich procedury kontrolne. Jeśli zatem na poziomie ustawowym istnieją przepisy normujące daną materię, Rada nie jest uprawniona do ponownego stanowienia w tym zakresie w drodze aktu prawa miejscowego.

Niezależnie od omówionych przepisów dodanych do ustawy o ochronie zwierząt w drodze ostatniej nowelizacji, na brak kompetencji organów stanowiących gminy w zakresie procedur kontrolnych podmiotów

prowadzących schroniska, czy też właścicieli zwierząt wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdzając, że Program opieki nad zwierzętami winien zawierać regulacje dotyczące zamierzonych działań w postaci prognoz, planów i zasad polityki gminy. Brak jest w przepisie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt regulacji pozwalających na nałożenie obowiązku udzielania informacji, czy też umożliwiających pracownikowi gminy dokonywania kontroli [...]. Przyjęcie powyższych regulacji przez Gminę stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego (wyrok WSA w Warszawie z 18.09.2019 r., IV SA/Wa 1626/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, zwana dalej „CBOSA”).

Z uwagi na powyższe, Rada przyjmując § 4 ust. 3 pkt 3 Programu dopuściła się istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie jego nieważności.

Końcowo analizie poddać wypada także § 5 ust. 1 pkt 4 Programu, w którym Rada postanowiła, że *bezdonne zwierzęta z terenu gminy Bieruń trafiające do schroniska będą poddane 15 dniowej kwarantannie. Zwierzę, co do którego brak będzie możliwości ustalenia właściciela, będzie utrzymywane w schronisku do czasu przekazania osobom chętnym do zaopiekowania się nim. Po okresie 15 dni zwierzęta, które trafiły do schroniska, jeżeli pozwoli na to ich stan zdrowia oraz wiek, będą poddawane zabiegom sterylizacji albo kastracji. Zabieg sterylizacji albo kastracji zostanie odnotowany w książeczce zdrowia i kartotece. Po zabiegach sterylizacji albo kastracji zwierzęta będą izolowane przez okres niezbędny do rehabilitacji.*

Odnosząc się do zacytowanej regulacji Programu uwagę zwrócić należy na postanowienia rozporządzenia w sprawie minimalnych warunków utrzymywania psów i kotów w schronisku dla zwierząt, wydanego na mocy art. 11b ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt. Jak wynika z § 4 ust. 1 pkt 1 lit. d powołanego rozporządzenia, kwarantanna zwierząt trafiających do schroniska powinna trwać co najmniej 15 dni liczonych od dnia przyjęcia zwierzęcia do schroniska dla zwierząt. Tymczasem w § 5 ust. 1 pkt 4 Programu Rada dopuściła się modyfikacji wspomnianej regulacji rozporządzenia stwierdzając kategorycznie, iż kwarantanna trwać będzie wyłącznie 15 dni. Powołane postanowienie Programu nie tylko zatem stoi w wyraźnej sprzeczności z innym przepisem powszechnie obowiązującego prawa, ale także wkracza w kwalifikacje podmiotu uprawnionego i kompetentnego do oceny koniecznej długości kwarantanny w konkretnym przypadku.

Podsumowując powyższe koniecznym staje się stwierdzenie, że Rada podejmując omówione postanowienia Programu działała poza zakresem przyznanej jej delegacji oraz w sprzeczności z regulacjami ustawowymi i wydanymi na jej podstawie przepisami rozporządzenia.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24.08.2022 r., sygn. akt I OSK 427/22 *Przez sprzeczność należy rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc zwłaszcza z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (wyrok NSA z 29 listopada 2006 r., I OSK 1287/06, LEX nr 320891). Sprzeczność z prawem uchwały (zarządzenia) organu samorządu terytorialnego zachodzi w sytuacji, gdy doszło do wydania aktu z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał (zarządzeń), podstawy prawnej podejmowania uchwał (zarządzeń), przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię - oraz naruszenia przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (zarządzeń) (por.m.in. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, LEX nr 33805). Sprzeczność uchwały (zarządzenia) z prawem musi być oczywista i bezpośrednia (wyrok WSA w Warszawie z 21.03.2007, IV SA/Wa 2296/06, LEX nr 320813).*

Odnosząc się zaś do wymogu działania zgodnie z zasadą praworządności określoną w art. 7 Konstytucji RP wskazać należy, że Rada, jako organ administracji publicznej, zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach ustalonych prawem. Oznacza to, że Rada podejmując określony akt zobowiązana jest do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne i jednoczesnego powstrzymywania od powielania materii ustawowej, czy też przyjmowania postanowień sprzecznych z obowiązującym powszechnie prawem. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi *Uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie tego obowiązku musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ta bowiem musi zawierać wszystkie elementy wskazane w ustawie (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 lutego 2020 r., VIII SA/Wa 858/19, LEX nr 3043507, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej: CBOSA). Podobnie w tej kwestii wypowiadają się przedstawiciele doktryny. Jak podkreśla J. Bobrowicz "Artykuł 11a ust. 2 ustawy (z 1997 r.) o ochronie zwierząt zawiera szczegółowe wyliczenie zadań, które powinny być objęte programem. Takie rozwiązanie*

nie pozostawia gminom swobody wyboru działań, które w ich ocenie byłyby wystarczające bądź też najważniejsze, obciąża je natomiast obowiązkiem uwzględnienia wszystkich określonych przez ustawodawcę elementów" (J. Bobrowicz, Kwalifikacja aktu normatywnego jako aktu prawa miejscowego - na przykładzie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka 2012, nr 4, s. 23-45).

Należy wskazać, że akty prawa miejscowego, w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP, są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ustanawianie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego, które czynią to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określają przepisy ustawowe. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że materia uregulowana wydanym aktem normatywnym powinna wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty prawa miejscowego mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, a ponadto nie mogą wykroczyć poza zakres delegacji ustawowej (wyrok WSA w Łodzi z 22.02.2023 r., II SA/Łd 1108/22, publ. CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr III/6/2026 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Bieruń 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