DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 czerwca 2026 r.

Poz. 3884

Podpisany przez:
Elżbieta Barbara Żabicka-Łakomy
Data: 24.06.2026 08:21:35

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.409.2026
WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 czerwca 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/176/2026 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 21 maja 2026 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Koniecpol, w części określonej w:

1) § 7 załącznika do uchwały, zwanego dalej „Programem", jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 w zw. z art. 4 pkt 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako „ustawa",
2) § 11 Programu w zakresie wyrazu: „bezdomne", jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy,
3) § 14 Programu oraz § 20 pkt 8 Programu w zakresie wyrazów: „oraz wykonywanie zabiegów weterynaryjnych dla osób adoptujących zwierzę", jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 w zw. z art. 11a ust. 5 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 maja 2026 r. Rada Miejska w Koniecpolu przyjęła uchwałę Nr XXII/176/2026 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Koniecpol. Załącznik do uchwały stanowi: Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Koniecpol na rok 2026.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 maja 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 – *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) obligatoryjną 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.*

Organ nadzoru również podkreśla, iż *W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności* (art. 7 Konstytucji RP). Z powyższego przepisu 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. Wobec powyższego przepis art. 7 Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Zatem przekroczenie upoważnienia ustawowego przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w omawianej części.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru za niezgodne z prawem uznaje następujące regulacje Programu:

- w § 7 Programu Rada postanowiła, że *Wyłapywaniem będą objęte bezdomne zwierzęta pozostawione bez opieki, w stosunku, do których nie istnieje możliwość ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką dotychczas pozostawały, a w szczególności chore lub zagrażające życiu, zdrowiu i bezpieczeństwu ludzi.* Zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy program obejmuje odławianie bezdomnych zwierząt. Pojęcie bezdomnych zwierząt zostało zaś zdefiniowane przez samego ustawodawcę w art. 4 pkt 16 ustawy. Zgodnie z tym przepisem ilekroć w ustawie mowa o *„zwierzętach bezdomnych" – rozumie się przez to 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.* Analizując regulację zawartą w § 7 Programu, a także przytoczoną definicję legalną pojęcia *zwierzęta bezdomne* zauważyć należy, że ich zakresy nie pokrywają się. Po pierwsze, Rada przyjmując przedmiotowe postanowienie dokonała modyfikacji ustawowego pojęcia zwierzęcia bezdomnego. Po drugie zaś, wskutek powyższego zawęziła grono zwierząt bezdomnych, które winny być objęte wspomnianą regulacją jedynie do pozostawionych bez opieki, a także tych, w stosunku do których nie istnieje możliwość ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką dotychczas pozostawały. Poza materią Programu Rada pozostawiła więc zwierzęta, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka;

- w § 11 Programu Rada postanowiła: *Bezdomne zwierzęta przebywające w schronisku oddawane będą obligatoryjnej sterylizacji i kastracji (z wyjątkiem zwierząt, u których istnieją przeciwwskazania do wykonywania tych zabiegów z uwagi na stan zdrowia lub wiek) przez lekarza weterynarii w ramach podpisanej umowy ze schroniskiem*. 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 Miejska postanowiła w § 11 Programu bezdomnych zwierząt;

- W § 14 Programu Rada postanowiła*: Wykonywanie zabiegów weterynaryjnych dla osób adoptujących zwierzę finansuje gmina na podstawie zawartej umowy.* W tym miejscu należy zauważyć, że Rada w § 14 Programu przewidziała do realizacji zadanie, które zgodnie z delegacją zawartą w art. 11a ust. 2 ustawy nie jest zadaniem obligatoryjnym. Katalog elementów, które powinien zawierać program opieki nad zwierzętami z art. 11a ust. 2 ustawy ma charakter otwarty, co oznacza, że oprócz wymienionych w nim enumeratywnie działań może on zawierać inne niewymienione *expressis verbis* w treści przepisu działania (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 29 lutego 2024 r. sygn. akt: II SA/Sz 1083/23). Z sytuacją taką mamy do czynienia w analizowanym Programie w zakresie ustanowienia uregulowania zawartego w § 14 Programu. Rada przewidziała w nim w ramach rocznego programu dodatkowe zadanie polegające na wykonywaniu zabiegów weterynaryjnych dla adoptowanych zwierząt, wskazując jednocześnie, że zadanie to finansuje gmina na podstawie zawartej umowy.

Tymczasem w § 20 Programu Rada postanowiła, że:

§ 20. Środki finansowe wydatkowane będą na poszczególne zadania w wysokości:

1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku – 30.000 zł,

2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie – 1.000 zł,

3) odławianie bezdomnych zwierząt – 30.000 zł,

4) obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt – 5.000 zł,

5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt – 1.000 zł

6) usypianie ślepych miotów – 1.000 zł,

7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich (800 zł – umowa + środki na karmę 1200 zł.)

8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt oraz wykonywanie zabiegów weterynaryjnych dla osób adoptujących zwierzę – 5.000 zł.

W ocenie organu nadzoru w wymienionym wyżej § 20 pkt 8 Programu Rada Miejska ujęła kwotę w sposób łączny na obligatoryjne zadanie polegające na zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt oraz na dodatkowe zadanie wskazane w § 14 Programu. Taka regulacja nie jest czytelna dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych, bowiem nie wynika z niej, w jakiej wysokości będą finansowane te dwa, odrębne zadania programowe – co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym. Zdaniem organu nadzoru Rada powinna określić wysokość środków na każde zadanie odrębnie. Przez *sposób wydatkowania* należy bowiem 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. W analizowanej sprawie wystarczające jest stwierdzenie nieważności uchwały wyłącznie w części określonej w § 14 oraz § 20 pkt 8 Programu w zakresie wyrazów: o*raz wykonywanie zabiegów weterynaryjnych dla osób adoptujących zwierzę.* Takie działanie doprowadzi do sytuacji, w której w Programie określona będzie wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację zadania obligatoryjnego, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy. Natomiast jeżeli Program ma przewidywać realizacje zadania dodatkowego, o którym mowa w § 14 Programu, Rada winna dokonać zmiany uchwały poprzez ponowne jego wpisanie do Programu i wskazanie wysokości środków przeznaczonych na jego realizację.

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).

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 XXII/176/2026 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 21 maja 2026 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz

zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Koniecpol – 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz