



WOJEWODA ŚLĄSKI

NP.11.4131.1.189.2026

Katowice, dnia 13 marca 2026 r.

Rada Gminy Ujszoły

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 XVIII/146/2026 Rady Gminy Ujszoły z dnia 12 lutego 2026 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ujszoły w 2026 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako: *ustawa, ustawa o ochronie zwierząt*, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 lutego 2026 r. Rada Gminy Ujszoły przyjęła uchwałę Nr XVIII/146/2026 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ujszoły w 2026 roku, dalej jako: *uchwała*.

Załącznik do uchwały stanowi: *PROGRAM OPIEKI NAD ZWIERZĘTAMI BEZDOMNYMI ORAZ ZAPOBIEGANIA BEZDOMNOŚCI ZWIERZĄT NA TERENIE GMINY UJSZOŁY W 2026 ROKU*, dalej także jako: *Program*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 lutego 2026 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i 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), 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 ww. delegację ustawową stwierdzić należy, iż uchwalony przedmiotową uchwałą Program nie spełnia przesłanek określonych w przepisach ustawy.

Przechodząc do oceny legalności uchwały, należy wskazać, że Rada Gminy Ujsoły nie określiła w Programie w sposób prawidłowy zadania związanego z zapewnieniem całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

W § 14 Programu Rada postanowiła: *Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej, w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, realizuje Gmina poprzez Schronisko, które udzieli doraźnej pomocy lekarsko-weterynaryjnej psom i kotom pochodzącym z wypadków. Po udzieleniu pomocy zwierzę zostanie umieszczone w Schronisku dla zwierząt celem dalszego leczenia bądź rehabilitacji. Jeżeli zwierzę jest nie do uratowania poddaje się je zabiegowi eutanazji zgodnie z obowiązującymi przepisami.*

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje w szczególności zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. 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 8 ustawy o ochronie zwierząt nie może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko, co powoduje, że § 14 załącznika do uchwały w sposób istotny narusza art. 11a ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt.

Tym samym Rada bezprawnie scedowała na schronisko dla zwierząt realizację obowiązków w zakresie zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej nad zwierzętami, które ucierpiały na skutek zdarzeń drogowych (z nieuprawnionym zawężeniem zapewnienia tej opieki tylko dla psów i kotów - o czym więcej poniżej). 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 całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt nie znajduje zatem podstawy prawnej w przepisach ustawy.

Wymaga także zauważyć, że stosownie do treści art. 4 pkt 25 ustawy przez schronisko dla zwierząt rozumie się miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1075). W wyroku z dnia 1 września 2021 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (sygn. akt II SA/Gl 850/21) orzekł, że schronisko ukierunkowane jest na zapewnienie opieki zwierzętom domowym, natomiast zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych odnosi się również do zwierząt dzikich, czy wolno żyjących – zatem schronisko nie jest podmiotem, który powinien zapewnić tego typu całodobową opiekę. W tym zakresie Gmina powinna podpisać stosowną umowę z podmiotem, który będzie mógł tego rodzaju zadanie realizować w sposób prawidłowy.

Biorąc pod uwagę powyższe należy wskazać także, że Rada w sposób nieuprawniony zawężyła zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt tylko do zapewnienia tej opieki psom i kotom - wskazane zadanie dotyczy bowiem wszystkich zwierząt (bezdomnych, wolno żyjących, dzikich, posiadających właścicieli, zwierząt gospodarskich), które ucierpiały w wyniku zdarzeń drogowych. (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1503/17).

Nadto, powinien zostać wskazany konkretny podmiot, odpowiedzialny za realizację tego zadania (np. przychodnia weterynaryjna, gabinet weterynaryjny, lecznica weterynaryjna, inny podmiot uprawniony do świadczenia usług weterynaryjnych).

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, Rada nie wypełniła w sposób prawidłowy upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że nie jest możliwe wyeliminowanie z obrotu prawnego jedynie § 14 załącznika do uchwały. Regulacja zawarta w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 ustawy wskazuje bowiem elementy, jakie musi zawierać program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt - wśród tych elementów znajduje się konieczność umieszczenia w programie przepisów dotyczących zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Brak zatem któregokolwiek z tych obligatoryjnych elementów wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie przepisów ustawy, a tym samym istotne naruszenie przepisów prawa. Niekompletne wypełnienie delegacji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością całej uchwały. (por. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 622/19).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XVIII/146/2026 Rady Gminy Ujsoły z dnia 12 lutego 2026 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ujsoły w 2026 roku, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego