



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.103.7.2026.MJ1

Wrocław, 30 czerwca 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2026 r. poz. 662, dalej jako: u.s.g.)

stwierdzam nieważność

§ 1. pkt 1 – we fragmencie „bezdolnych zwierząt” – uchwały Nr XXXII/153/26 Rady Gminy Pielgrzymka z dnia 28 maja 2026 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pielgrzymka w 2026 r.”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 maja 2026 r. Rada Gminy Pielgrzymka, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662) i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.), podjęła uchwałę Nr XXXII/153/26 zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pielgrzymka w 2026 r.” (dalej jako: Uchwała). Wyżej wymieniony akt wpłynął do organu nadzoru w dniu 3 czerwca 2026 r.

W toku badania legalności Uchwały organ nadzoru ustalił, że jej § 1 pkt 1 we fragmencie „bezdolnych zwierząt” podjęty został z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 1 i art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt z dnia 21 sierpnia 1997 r. (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, dalej jako: u.o.z.), w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako: Konstytucja RP).

I tak, wskazać należy, co następuje.

We wzmiankowanej Uchwale Rada Gminy Pielgrzymka, zmieniając w zakresie załącznika uprzednią uchwałę Nr XXX/137/26 Rady Gminy Pielgrzymka z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pielgrzymka w 2026 r.”, postanowiła (por. § 1 pkt 1 Uchwały), że zmieniany program w jego punkcie 9 otrzymuje brzmienie: „*Obligatoryjnemu usypianiu poddawane będą ślepe mioty **bezdolnych zwierząt**, w celu zmniejszenia populacji zwierząt bezdomnych. (...)*”. W przebiegu postępowania nadzorczego dotyczącego ww. Uchwały, pismem z dnia 18 czerwca 2026 r. (doręczonym w tej samej dacie), organ nadzoru zwrócił się do Rady Gminy Pielgrzymka o wskazanie podstawy prawnej dla tak przyjętego nowego brzmienia punktu 9 zdanie pierwsze zmienianej uchwały, a to zauważając, że w świetle treści art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. niezasadne jest ograniczenie w przedmiotowym programie obowiązku usypiania ślepych miotów do zwierząt bezdomnych. W odpowiedzi z dnia 23 czerwca 2026 r. (doręczona organowi w tej samej dacie) Przewodniczący Rady Gminy Pielgrzymka wyjaśnił między innymi, że: „*Program został opracowany na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt i dotyczy wyłącznie wykonywania przez gminę zadań własnych w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania ich bezdomności.*”, podał także, iż: „*(...) zapis programu odnoszący się do usypiania ślepych miotów został doprecyzowany poprzez wskazanie, że dotyczy on ślepych miotów bezdomnych zwierząt (...)*”, a nadto wskazał, że: „*Takie sformułowanie wynika z zakresu przedmiotowego programu oraz kompetencji gminy. (...)*”, jak również, że: „*Użycie określenia „ślepe mioty bezdomnych zwierząt” nie stanowi modyfikacji ustawowego obowiązku określonego w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt, lecz jego doprecyzowanie (...)*”. Podnoszono przy tym, iż: „*Zapis ten pozostaje zatem w pełni zgodny z celem i przedmiotem uchwały oraz zakresem zadań własnych gminy*”, jak i to, że: „*(...) wskazanie, że usypianiu podlegają ślepe mioty bezdomnych zwierząt, ma na celu jednoznaczne określenie zakresu stosowania programu i wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych*”.

Wojewoda Dolnośląski, po przeanalizowaniu całości zebranego materiału, uznał ww. wyjaśnienia Rady Gminy za nietrafne i wobec tego niemogące skutecznie niwelować zidentyfikowanego w toku postępowania

nadzorczego zarzutu wadliwości kwestionowanego zapisu § 1 ust. 1 Uchwały w oznaczonym fragmencie. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 11a ust. 1 i 2 u.o.z. rada gminy, wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 tej ustawy (w którym to przepisie wymienia się: **zapobieganie bezdomności zwierząt** i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie), określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi **oraz zapobiegania bezdomności zwierząt**, a program ten obejmuje w szczególności (por. punkt 6 przepisu) „usypianie ślepych miotów”.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Pielgrzymka błędnie zinterpretowała wskazaną tu wyżej (i zresztą powołaną w jej wyjaśnieniach) treść normy kompetencyjnej. Przedmiotowa ustawa o ochronie zwierząt nie ogranicza omawianego obowiązku wyłącznie do zwierząt bezdomnych, skoro ustawodawca stanowi w jej ramach o „usypianiu ślepych miotów” (art. 11 ust. 2 pkt 6 u.o.z.), a formułowanie w uchwale gminnej zapisów zawężających zapisy rangi ustawowej ocenić należy jako nieuprawnioną kreację prawodawcy lokalnego. W rozpatrywanej sprawie zwraca zresztą uwagę, że – jak przyznała sama jednostka – zapis przyjęty został w kwestionowanym brzmieniu celem „*doprecyzowania*”, „*jednoznacznego określenia zakresu stosowania programu*”, „*wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych*”, a nie ulega przecież żadnej kwestii, że zadanie precyzowania zapisów ustawowych w drodze aktów prawa miejscowego nie należy do organów jednostek samorządu terytorialnego. Krytyczna ocena przez organ nadzoru stanowiska zaprezentowanego w postępowaniu nadzorczym przez Radę Gminy Pielgrzymka znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 23 marca 2023 r. (sygn. akt II SA/Łd 1080/22), objaśniając, że przepis art. 11a ust. 2 pkt 6 nakłada na gminę obowiązek zapewnienia usypiania ślepych miotów wszystkich zwierząt, argumentuje, że gdyby zamiarem ustawodawcy było ograniczenie przepisu (w tamtym rozpatrywanym przez sąd przypadku akurat do określonych gatunków zwierząt), ustawodawca dałby temu wyraz w redakcji przepisu. Analogicznie, także w sprawie niniejszej zasadnie uznać należy, że skoro ustawodawca nie ograniczył przepisu wyłącznie do ślepych miotów „bezdolnych zwierząt” (brzmienie przepisu ustawowego jest jednoznaczne), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w akcie o randze niższej niż ustawowa przecież, nie ma prawa takiego zawężenia, ograniczenia dokonywać. Dokonując rzeczonożego zabiegu ograniczenia (modyfikując w rezultacie brzmienie zapisu ustawowego), Rada Gminy Pielgrzymka naruszyła art. 11a ust. 2 u.o.z. w zakresie pkt 6 tego przepisu, wykroczyła poza przysługujące jej upoważnienie ustawowe z art. 11a ust. 1 u.o.z., dalej zaś, doszło w rezultacie do naruszenia art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a co stanowi jedną z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego, zgodnie z którą organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając ramy ich działania. Podobnie uznać należy, że prowadzi to do naruszenia art. 94 Konstytucji RP, według którego organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, przy czym zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści musi być wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub (wzmiankowanej we wstępie niniejszego rozstrzygnięcia) ustawy o samorządzie gminnym, tymczasem, jak wywiedziono wyżej, takiego upoważnienia ustawowego brak w zakresie kwestionowanego fragmentu § 1 ust. 1 Uchwały.

W kontekście powyższego już tylko na marginesie odnotować wypada swoistą niekonsekwencję argumentacji zaprezentowanej we wspomnianych wyjaśnieniach Rady Gminy z dnia 23 czerwca 2026 r., w ramach której powołano się na zagadnienie celowości. Co uszło uwadze Rady, sama wskazała w swoich wyjaśnieniach (w tym wypadku słusznie), że celem programu wprowadzanego kwestionowaną Uchwałą jest, zgodnie z powołaną wyżej ustawą o ochronie zwierząt, opieka nad bezdomnymi zwierzętami **i zapobieganie bezdomności zwierząt**. W ocenie organu nadzoru nie ulega wątpliwości, że brak zapewnienia w programie, o jakim wyżej mowa, możliwości usypienia ślepego miotu w przypadku zwierzęcia posiadającego właściciela (abstrahując od głównej przyczyny wadliwości tego rodzaju zapisu, jaką jest – jak powiedziano – brak kompetencji organu stanowiącego gminy do modyfikacji zapisów ustawowych) może bezpośrednio wpłynąć na wzrost zjawiska bezdomności zwierząt na terenie gminy, gdy zważyć, że nowonarodzone zwierzęta, jeśli niechciane, w przypadku braku wsparcia ze strony gminy w zakresie usypiania ślepych miotów, mogą być potem (i zasady doświadczenia życiowego każą taki scenariusz przyjmować niestety za nader realny) porzucane, w efekcie powiększając populację zwierząt bezdomnych na terenie gminy. Skoro, i co pozostaje poza sporem, istotą programu ustalanego na podstawie art. 11a u.o.z. jest także zapobieganie bezdomności zwierząt, Rada Gminy Pielgrzymka, zwłaszcza sama powołująca się na argument celowości, nie powinna (przede wszystkim zgodnie z obowiązkiem ustawowym, o którym już wielokrotnie wyżej) rezygnować

z działań służących ustawowemu celowi zapobiegania zjawisku bezdomności zwierząt, do czego – drogą samowolnego ograniczania zadań gminy do usuwania tylko skutków już zaistniałej bezdomności – właśnie doszło w badanej sprawie.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem tutejszego organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 u.s.g. stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

I Wicewojewoda Dolnośląski

Agnieszka Miza