



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 27 października 2025 r.

Poz. 2452

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.96.2025.ASzc WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 24 października 2025 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) **stwierdzam nieważność** § 3 pkt 3 lit. b, lit. d w zakresie słowa "psów", lit. f w zakresie słowa "psów", pkt 4; § 6 ust. 1, ust. 6 w zakresie słowa "Ośrodku"; § 7 w zakresie słów "bezdolnych psów i kotów" oraz „i Ośrodku” załącznika do uchwały Nr XIX/192/2025 Rady Miasta Żagań z dnia 23 września 2025 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Żagań o statusie miejskim w 2025 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 września 2025 r. Rada Miasta Żagań podjęła uchwałę Nr XIX/192/2025 w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Żagań o statusie miejskim w 2025 roku (dalej uchwała). Zgodnie z jej § 1 załącznikiem do uchwały jest Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Żagań o statusie miejskim w 2025 r. (dalej Program).

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) oraz art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r., poz. 1580).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 września 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 1, pkt 3 i pkt 4 w zw. z art. 4 pkt 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. 2023 r. poz. 1580 ze zm., dalej u.o.z.) – z uwagi na zapewnienie miejsca w schronisku wyłącznie bezdomnym psom, ograniczenie odławiania wyłącznie do bezdomnych psów i kotów oraz zwierząt gospodarskich oraz zawężenie obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt wyłącznie do psów i kotów.

Stosownie do treści art. 11 ust. 1 u.o.z. zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 u.o.z., określa - w drodze uchwały - corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a ust. 1 u.o.z.).

Przepis art. 11a u.o.z. wprowadza zatem obowiązek organu gminy do określenia w drodze uchwały programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a także określa materię, jaką program ten winien obejmować. Zakres programu został przez ustawodawcę wyszczególniony w ust. 2 omawianego przepisu i zawiera: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich oraz zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan

znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 u.o.z.) oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11 ust. 3a u.o.z.). Zgodnie z art. 11a ust. 5 u.o.z. 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.

Ustawa wprowadza zatem ściśle określone wymogi co do treści programu, przy czym należy mieć na względzie, że stanowią one jednocześnie swoiste wytyczne co do sposobu, w jaki gmina ma realizować powierzone jej zadania z zakresu zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom i ich wyłapywania (w oparciu o art. 11 ust. 1 u.o.z.) oraz podejmowania działań na rzecz ochrony zwierząt (na podstawie art. 1 ust. 3 u.o.z.). W orzecznictwie sądowym nie budzi wątpliwości, że uchwała rady gminy w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie danej gminy stanowi akt prawa miejscowego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1503/17 oraz z 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18). Przepisy aktów prawa miejscowego, konkretyzujące ustawowe zadania własne gminy, nie mogą przy tym rozszerzać, ograniczać albo modyfikować regulacji ustawowej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, wskazać należy, że Rada Miasta Żagań w § 3 pkt 3 Programu wskazała, że schronisko (tj. „Psie Tulisko” dla bezdomnych psów – por. § 1 pkt 6 Programu) zapewnia m.in. przyjmowanie i przetrzymywanie zagubionych, zabłąkanych, porzuconych lub z innych przyczyn bezdomnych psów z terenu gminy (lit. b), pielęgnację i profilaktykę w zapobieganiu chorobom zakaźnym psów (lit. d), personel do bezpośredniej obsługi psów (lit. f). Z kolei w § 3 pkt 4 Programu wskazała, że Ośrodek (tj. Koci Azyl – por. § 1 pkt 7 Programu) zapewnia m.in. przyjmowanie i przetrzymywanie zagubionych, zabłąkanych, porzuconych lub z innych przyczyn bezdomnych kotów z terenu gminy (lit. b), pielęgnację i profilaktykę w zapobieganiu chorobom zakaźnym kotów (lit. d), personel do bezpośredniej obsługi kotów (lit. f). Z powyższych regulacji wynika zatem, że gmina zapewniła miejsce w schronisku jedynie bezdomnym psom, a w przypadku bezdomnych kotów, zadanie to zleciła Ośrodkowi, czyli podmiotowi, który nie jest zarejestrowany jako schronisko. W konsekwencji gmina za zwierzęta bezdomne, którym ma obowiązek zapewnić miejsce w schronisku dla zwierząt, uznaje wyłącznie psy.

Przepis art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. wyraźnie stanowi, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Natomiast zgodnie z art. 4 pkt 16 u.o.z. przez zwierzęta bezdomne rozumie się 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. Z kolei zwierzęta domowe to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza (art. 4 pkt 17 u.o.z.), zaś zwierzęta gospodarskie to te w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (art. 4 pkt 18 u.o.z.).

W ocenie organu nadzoru zawężenie Programu wyłącznie do wybranych zwierząt domowych - psów - w odniesieniu do zadania polegającego na zapewnieniu bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, które - jak wymaga tego ustawa - ma zostać określone w Programie, jest niedopuszczalne i stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Jednocześnie wypełnienie delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. nie polega na wskazaniu dowolnego podmiotu, lecz takiego, który spełnia ustawowe przesłanki do prowadzenia działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla zwierząt i tę działalność prowadzi, a zatem nie można uznać, że podmiot, który w rzeczywistości schroniska nie prowadzi miałby w jakimkolwiek stopniu zapewnić realizację ustawowych zadań gminy. Schronisko dla zwierząt zgodnie z ustawową definicją jest miejscem przeznaczonym do opieki nad zwierzętami domowymi spełniającym warunki określone w ustawie (por. art. 4 pkt 25 u.o.z.), w tym szczegółowe wymagania weterynaryjne dla podejmowania i prowadzenia takiej działalności, których naruszenie umożliwia interwencję służb weterynaryjnych. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 25 czerwca 2024 r., sygn. akt II SA/Bk 298/24; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 listopada 2021 r., sygn. akt: VIII SA/Wa 730/21). Z uwagi na powyższe, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 3 pkt 3 lit. b, lit. d w zakresie słowa "psów", lit. f w zakresie słowa "psów" oraz pkt 4 załącznika do uchwały.

Analogiczne zastrzeżenie odnosi się do przepisu § 6 ust. 1 Programu, zgodnie z którym bezdomność zwierząt jest eliminowana poprzez wyłapywanie bezdomnych psów i kotów oraz zwierząt gospodarskich blakających się bez właściciela oraz § 7 Programu, zgodnie z którym w celu ograniczenia populacji bezdomnych psów i kotów prowadzona będzie obligatoryjna sterylizacja lub kastracja zwierząt przebywających w Schronisku i Ośrodku (z wyjątkiem zwierząt, u których istnieją przeciwwskazania do wykonywania tych zabiegów z uwagi na stan ich zdrowia lub wiek). Zadanie to realizowane będzie przez lekarza weterynarii, z którym Burmistrz Miasta Żagań zawarł stosowną umowę: tj. Panią Kamilę Mikurę prowadzącą działalność gospodarczą pod nazwą Gabinet Weterynaryjny KAMWET.

Organ nadzoru wskazuje, że lokalny prawodawca ma obowiązek uregulować w Programie materię związaną z odławianiem bezdomnych zwierząt oraz obligatoryjną sterylizacją albo kastracją zwierząt w schroniskach dla zwierząt. W obydwu przypadkach Rada Miasta Żagań zawęziła kategorię zwierząt bezdomnych wyłącznie do psów i kotów, co jest niezgodne z legalną definicją tego pojęcia, zawartą w art. 4 pkt 16 u.o.z. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu prawa, skutkującym koniecznością ich eliminacji z obrotu prawnego (§ 6 ust. 1 Programu w całości – z uwagi na brak możliwości częściowej eliminacji spornych zapisów, albowiem w pozostałej części jednostka redakcyjna nie spełniałaby wymogów poprawności językowej).

Niezależnie od powyższego, dla organu nadzoru niejasne są zapisy § 5 ust. 2 pkt 3 i ust. 3 Programu (regulujące kwestię opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania). W § 5 ust. 2 pkt 3 Programu wskazano bowiem, że dokarmianie kotów jest prowadzone przez pracowników Biura Ochrony Zwierząt we współpracy ze społecznymi opiekunami karmą zakupioną przez Gminę oraz wystawianie wody, na terenie ich przebywania. Rodzaj karmy dostosowuje się do pory roku, w zimie karma sucha a latem karma mokra, podawana z częstotliwością 1 raz na dobę. Z kolei w § 5 ust. 3 Programu wskazano, że dokarmianie kotów realizowane będzie przez Ośrodek przy udziale społecznych opiekunów kotów wyłącznie w razie trudnych warunków atmosferycznych, w szczególności w okresie zimowym. W regulacjach tych wskazano zatem różne podmioty odpowiedzialne za dokarmianie, jak również inna jest częstotliwość dokarmiania.

Dla organu nadzoru niezrozumiałe jest również, dlaczego – w myśl § 5 ust. 2 pkt 4 Programu - opieka nad chorymi lub rannymi wolno żyjącymi kotami odbywać się będzie na zgłoszenie społecznych opiekunów, a nie każdego, kto zauważy chorego bądź rannego wolno żyjącego kota. Podjęty przez lokalnego prawodawcę Program ma na celu realizację ciążącego na gminie obowiązku, o którym mowa w art. 11 ust. 1 u.o.z., a zatem także zapewnienie opieki wolno żyjącym kotom. W tym kontekście wprowadzenie takiego ograniczenia może odnieść skutek odwrotny i uniemożliwić udzielenie na czas pomocy choremu lub rannemu wolno żyjącemu kotu. Organ nadzoru przypomina, że uchwała jest aktem prawa miejscowego i obowiązuje wszystkich na obszarze Gminy Żagań o statusie miejskim. W tym konkretnym przypadku oznacza to, że nikt poza społecznymi opiekunami kotów nie będzie mógł dokonać takiego zgłoszenia.

Powyższe uwagi organu nadzoru do przepisów regulujących opiekę nad wolno żyjącymi kotami nie naruszają istotnie prawa, tym niemniej powinny zostać wzięte pod uwagę przy okazji uchwalania Programu na kolejny rok.

Mają na względzie powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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

Z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Paweł Witt