



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 19 marca 2026 r.

Poz. 1249

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.53.2026.PB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 18 marca 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 7 oraz § 14 załącznika do uchwały nr XX/135/2026 Rady Miasta Brańsk z dnia 17 lutego 2026 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Brańsk w 2026 roku.

UZASADNIENIE

W dniu 17 lutego 2026 r. Rada Miasta Brańsk podjęła uchwałę nr XX/135/2026 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Brańsk w 2026 roku. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 lutego 2026 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza jej treści wykazała, iż część zapisów uchwały podjęto z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 4 pkt 21 oraz art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.), dalej jako u.o.z., w zakresie, w jakim utworzono definicję kotów wolno żyjących oraz wskazano sytuacje związane z odebraniem zwierzęcia od właściciela na mocy decyzji.

W związku z powyższym organ nadzoru w dniu 13 marca 2026 r. wszczął postępowanie nadzorcze, celem wyeliminowania wadliwych zapisów uchwały z obrotu prawnego. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi m.in. art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie z tym przepisem, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 tej ustawy, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Jak stanowi ust. 2 ww. przepisu ustawy, program ten 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.

Program, o którym mowa, może obejmować także plan znakowania zwierząt w gminie oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3 i 3a u.o.z.). Z kolejnych jednostek redakcyjnych tego przepisu ustawy wynika także, że realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt oraz, że program zawiera także wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina (ust. 4 i 5).

Przytoczone przepisy ustawy określają obligatoryjne (ust. 2 i ust. 5) oraz fakultatywne (ust. 3 i ust. 3a) elementy uchwalanego przez radę gminy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

W aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że uchwała podejmowana na podstawie art. 11a ust. 1 u.o.z. stanowi akt prawa miejscowego, zawiera bowiem obok postanowień indywidualno - konkretnych postanowienia o charakterze generalno - abstrakcyjnym (por. np. wyrok NSA z dnia 12 października 2016 r. sygn akt II OSK 3245/16). Powyższe oznacza, że organ stanowiący gminy musi kompleksowo i ściśle we wskazanym zakresie uregulować wskazaną przez ustawodawcę materię, a postanowienia te muszą być jasne i precyzyjne.

W pierwszej kolejności organ nadzoru pragnie odnieść się do przyjętej przez Radę Miasta Brańsk definicji kotów wolno żyjących. W § 1 pkt 7 Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Brańsk w 2026 roku, stanowiącym załącznik do uchwały nr XX/135/2026 z dnia 17 lutego 2026 r., dalej jako Program, postanowiono: ilekroć w uchwale jest mowa o kotach wolnożyjących - należy przez to rozumieć zwierzęta nieudomowione żyjące na wolności w warunkach niezależnych od człowieka.

Tymczasem ustawodawca w art. 4 pkt 21 u.o.z. definiuje pojęcie zwierząt wolno żyjących (dzikich) przyjmując, że rozumie się przez to zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. W ocenie organu nadzoru koty wolno żyjące wpisują się w ww. definicję ustawodawcy. Tym samym Rada Miasta Brańsk nie była uprawniona do tworzenia tej definicji na potrzeby własnego Programu. Zastosowany zabieg legislacyjny w ocenie organu nadzoru przyjęto bez upoważnienia ustawowego, a ponadto z istotnym naruszeniem prawa, polegającym na modyfikacji przepisu ustawowego (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 września 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 504/12 oraz z dnia 22 października 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 478/13).

Odnieść należy się także do rozdziału 7 Programu zatytułowanego „wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich”, w którym przyjęto następujące regulacje (§ 14):

1. Decyzja o odebraniu zwierzęcia wydana jest po uzyskaniu zgłoszenia od Policji, straży gminnej, lekarza weterynarii lub upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt.

2. Zwierzę traktowane niehumanitarnie w sposób określony w przepisach ustawy o ochronie zwierząt może być czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji Burmistrza Miasta Brańsk, po zasięgnięciu opinii lekarza weterynarii w zakresie stanu zdrowia zwierzęcia.

3. Odebrane zwierzę gospodarskie przekazane zostanie gospodarstwu rolnemu, które zapewni miejsce i odpowiednie warunki bytowe dla zwierzęcia.

Przywołane postanowienia Programu w ocenie organu nadzoru stanowią o przekroczeniu delegacji ustawowej, o której mowa w art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z. Przepisem tym bowiem ustawodawca nakłada na radę obowiązek wskazania w Programie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, co de facto uczyniono w § 1 pkt 13 Programu. Mając jednak na uwadze definicję zwierząt bezdomnych (art. 4 pkt 16 u.o.z.) oraz to, że Program dotyczy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, zauważyć należy, że zwierzęta, o których mowa w § 14 Programu nie wypełniają definicji zwierząt bezdomnych. Oznacza to, że przyjęta przez radę regulacja również wykracza poza przedmiot objęty Programem.

Wyjaśnienia dodatkowo wymaga, że sytuacje opisane w § 14 Programu dotyczą sytuacji wskazanych w art. 7 u.o.z., które z kolei odnoszą się do czasowego odebrania właścicielowi zwierzęcia będącego ofiarą znęcania. Postanowienia ustawy w tym zakresie dotyczą organu wykonawczego gminy (tu: Burmistrza Miasta Brańsk). Tym samym wskazać należy, że stanowiąc w powyższej materii rada wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego (por. wyroki: WSA w Łodzi z dnia 24 marca 2023 r. sygn. akt II SA/Łd 29/23; WSA w Kielcach z dnia 30 marca 2022 r. sygn. akt II SA/Ke 53/22).

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały nr XX/135/2026 Rady Miasta Brańsk z dnia 17 lutego 2026 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Brańsk w 2026 roku., we wskazanym zakresie, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska