



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 15 maja 2026 r.

Poz. 2095

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.150.26 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 14 maja 2026 r.

Na podstawie art. 85, art. 86, 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

rozdział 3 pkt 2 tiret drugie w zakresie sformułowania „do wyczerpania środków finansowych przeznaczonych na ten cel w danym roku”, rozdział 5 pkt 3, rozdział 7 pkt 4, rozdział 8 pkt 3 w zakresie sformułowania „a w przypadku, gdy jest możliwe ustalenie właściciela zwierzęcia gospodarskiego - kosztami zapewnienia opieki obciążony zostanie jego właściciel”, rozdział 9 pkt 3 w zakresie sformułowania „do momentu odstawienia do schroniska” , rozdział 9 pkt 4, rozdział 11 pkt 1 tabela poz. 6 w zakresie sformułowania „czasowego przetrzymania” załącznika do uchwały Nr XXV/27/2026 Rady Gminy Radymno z dnia 14 kwietnia 2026 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Radymno w 2026 roku.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Radymno w dniu 14 kwietnia 2026 r. podjęła uchwałę Nr XXV/27/2026 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Radymno w 2026 roku.

W podstawie prawnej w/w uchwały powołano m.in. art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.). Z uwagi na fakt, że część zapisów załącznika do w/w uchwały istotnie narusza obowiązujące przepisy, organ nadzoru w dniu 4 maja 2026 r. zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Mając na względzie powyższe należy wskazać, co następuje.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, 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. Jak stanowi ust. 2 tego przepisu, 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. W art. 11a w ust. 3-3a tej ustawy prawodawca zawarł regulacje odnośnie fakultatywnych elementy programu, a w ust. 5 stanowi, iż program zawiera wskazanie

wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.

W rozdziale 3 pkt 2 tiret drugie załącznika do badanej uchwały Rada Gminy Radymno uregulowała, że sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi polegać będzie na sterylizacji/kastracji na koszt Gminy Radymno do wyczerpania środków finansowych przeznaczonych na ten cel w danym roku. W związku z tym, należy zauważyć, że art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt stanowi, iż program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków, a koszty realizacji programu ponosi gmina. Zatem w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Radymno przekroczyła zakres przyznanego jej przez ustawodawcę upoważnienia, poprzez wprowadzenie w w/w zapisie ograniczenia zapewniania jednej z form opieki nad wolno żyjącymi kotami, naruszając tym samym art. 11a ust. 2 pkt 2 i ust. 5 w/w ustawy. Potwierdza to orzecznictwo sądów administracyjnych, w którym zwraca się uwagę, że obowiązek ten powinien być wykonywany całorocznie, a zapewnienie opieki nad kotami wolno żyjącymi powinno następować w sposób adekwatny do lokalnych potrzeb (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 1046/20). Jednocześnie organ nadzoru sygnalizuje pewien brak spójności pomiędzy regulacjami rozdziału 3 i rozdziału 11 załącznika do analizowanej uchwały, dotyczącymi zakresu realizacji i finansowania opieki nad wolnożyjącymi kotami.

W myśl rozdziału 5 pkt 3 załącznika do przedmiotowej uchwały, zabiegom sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach nie podlegają zwierzęta w okresie do 14 dni od umieszczenia w nim, z uwagi na możliwość zgłoszenia się właściciela lub opiekuna. Po upływie tego terminu wszystkie zwierzęta, w tym przeznaczone do adopcji podlegają obligatoryjnie zabiegom kastracji/sterylizacji. Zdaniem organu nadzoru wskazany zapis istotnie narusza obowiązujące przepisy prawa. Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 lit. d rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 lutego 2026 r. w sprawie minimalnych warunków utrzymywania psów i kotów w schronisku dla zwierząt (Dz.U. z 2026 r. poz. 154), w schronisku dla zwierząt wyodrębnia się pomieszczenie przeznaczone do kwarantanny zwierząt przyjętych do schroniska dla zwierząt przeprowadzanej co najmniej przez 15 dni liczonych od dnia przyjęcia zwierzęcia do schroniska dla zwierząt. Jednocześnie w myśl § 9 ust. 5 tego rozporządzenia, w schronisku dla zwierząt zapewnia się przeprowadzenie zabiegu trwałego pozbawienia zdolności rozrodczych dojrzałych płciowo: 1) psów i kotek od dnia zakończenia okresu kwarantanny do dnia upływu 8 miesięcy liczonych od dnia przyjęcia do schroniska dla zwierząt; 2) kocurów przed wydaniem ze schroniska dla zwierząt.

Jak stanowi rozdział 7 pkt 4 załącznika do analizowanej uchwały, zwłoki uśpionych zwierząt będą niezwłocznie przekazywane do zakładu utylizacji zwłok zwierzęcych FARMUTIL HS Zakład Przetwórczy Leżachów. Natomiast według rozdziału 9 pkt 4 w/w załącznika, zwierzę poszkodowane w zdarzeniu drogowym, które nie przeżyło, będzie niezwłocznie odebrane na zlecenie Gminy Radymno przez: FARMUTIL HS Zakład Przetwórczy Leżachów. W ocenie organu nadzoru utylizacja padłych zwierząt nie jest zadaniem wynikającym z treści programu o opiece nad zwierzętami. Ustawodawca nie przewidział takiego zadania w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, stanowiącym upoważnienie do podjęcia uchwały o określonej treści. Zatem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wprowadzając omawiane zapisy do programu, przekroczył w tym zakresie delegację ustawową. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 24 maja 2023 r. o sygn. akt II SA/Łd 305/23 stwierdził, że poza zakresem delegacji z art. 11 ust. 2 pkt 8 ustawy pozostaje unormowanie uchwały, wskazujące firmę, która będzie zabierała zwłoki zwierząt, które zginą w wypadkach drogowych. Żaden przepis ustawy nie upoważnia rady gminny do regulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi zagadnień dotyczących usuwania zwłok zwierząt. Nadto obowiązki gminy w zakresie usuwania zwłok zwierząt zostały unormowane w art. 3 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), który wprost stanowi o obowiązku gminy dotyczącym zapewnienia zbierania, transportu

i unieszkodliwiania zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz obowiązku współdziałania z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie.

Stosownie do rozdziału 8 pkt 3 załącznika do analizowanej uchwały koszty związane z zapewnieniem opieki zwierzętom gospodarskim, które z różnych przyczyn utraciły swoje dotychczasowe schronienie ponosi Gmina Radymno, a w przypadku gdy jest możliwe ustalenie właściciela zwierzęcia gospodarskiego – kosztami zapewnienia opieki obciążony zostanie jego właściciel. W ocenie organu nadzoru w sytuacji gdy istnieje możliwość ustalenia właściciela zwierzęcia, to nie zachodzi przypadek zwierzęcia bezdomnego w rozumieniu art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt. Kwestionowana regulacja zawarta w uchwale odnosi się zaś do sytuacji, w której właściciel zwierzęcia jest już znany. W takim przypadku nie można mówić o zwierzęciu bezdomnym, co oznacza przekroczenie zawartego w art. 11 ust. 3 w/w ustawy upoważnienia ustawowego. Wskazać też należy, że zgodnie z art. 11a ust. 5 w/w ustawy koszty realizacji programu zapobiegającego bezdomności zwierząt ponosi gmina, dlatego również z tego powodu brak jest ustawowego upoważnienia do obciążania osób będących właścicielami zwierzęcia kosztami poniesionymi przez gminę w drodze aktu prawa miejscowego. Powyższy pogląd potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 listopada 2015 r. o sygn. akt II OSK 655/14, wskazując następująco: „Sięgając, jak to słusznie uczynił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, do treści art. 4 pkt 16 u.o.z. zaakcentować wypada, iż zwierzęciem bezdomnym jest zwierzę domowe lub gospodarskie, które uciekło, zabłąkało się lub zostało porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia jego właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawało. Nie wymaga skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych dostrzeżenie, iż zacytowana definicja zwierzęcia bezdomnego wprowadza warunek, iż takim zwierzęciem jest wyłącznie zwierzę w odniesieniu, do którego nie ma możliwości ustalenia właściciela lub opiekuna, pod którego opieką trwale dotąd owe zwierzę pozostawało. Jednocześnie stosownie do treści art. 11 ust. 3 u.o.z. w brzmieniu obowiązującym w dacie procedowania przez organ uchwałodawczy, wyłapywanie bezdomnych zwierząt i rozstrzygnięcie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy. Wynika z tego, że uchwałodawca na mocy art. 11 ust. 3 u.o.z. uprawniony był do wydania uchwały tylko w temacie wyłapywania i rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu ze zwierzętami bezdomnymi w rozumieniu art. 4 pkt 16 u.o.z. Tymczasem Rada Gminy w kontestowanym przepisie § 8 uchwały dopuściła możliwość obciążenia kosztami wyłapania, transportu oraz opieki weterynaryjnej właściciela odłowionego zwierzęcia w razie jego ustalenia. Skoro istnieje możliwość ustalenia właściciela zwierzęcia, to nie mamy do czynienia ze zwierzęciem bezdomnym w rozumieniu art. 4 pkt 16 u.o.z.” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 839/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 82/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 13 grudnia 2023 r., sygn. akt II SA/Ke 569/23)

W rozdziale 9 pkt 3 załącznika do badanej uchwały uregulowano, że zwierzę poszkodowane w zdarzeniu drogowym, które przeżyło, będzie niezwłocznie zabrane przez wskazany podmiot w celu zapewnienia mu niezbędnej opieki do momentu odstawienia do schroniska. Zdaniem organu nadzoru powyższy zapis w części dotyczącej sformułowania „do momentu odstawienia do schroniska” został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, ponieważ skutkuje wprowadzeniem ograniczenia co do zwierząt objętych pomocą w przypadku zdarzenia drogowego. Natomiast z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt wynika, że zdarzenie drogowe może dotyczyć każdego rodzaju zwierząt, w tym dzikich.

Jak stanowi rozdział 11 pkt 1 tabela poz. 6 załącznika do badanej uchwały, środki finansowe zostały przewidziane m.in. na zabezpieczenie miejsca w gospodarstwie rolnym dla czasowego przetrzymania zwierząt gospodarskich. W ocenie organu nadzoru powyższy zapis w zakresie sformułowania „czasowego przetrzymania” istotnie narusza art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt i stanowi modyfikację ustawy w akcie prawa miejscowego. Zgodnie z tym

przepisem, program opieki na zwierzętami zawiera m.in. wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Przy tym w myśl ustawowej definicji przez „zwierzęcie gospodarskie” z art. 4 pkt 18 w/w ustawy rozumie się przez to zwierzęta gospodarskie w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich. Zdaniem organu nadzoru z art. 11a ust. 2 pkt 7 w/w ustawy wynika jedynie kompetencja do wskazania gospodarstwa rolnego, w którym zapewni się miejsce zwierzętom gospodarskim. Tym samym, ustawodawcy chodzi o każde zwierzę gospodarskie, które w danym stanie faktycznym wymaga umieszczenia w gospodarstwie rolnym - z powodu szeregu różnych przyczyn (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 7 grudnia 2022 r. o sygn. akt II SA/Ke 553/22, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 5 listopada 2014 r. o sygn. akt II SA/Wr 602/14). Należy podkreślić, że powtórzenie, modyfikacja bądź uzupełnienie przepisów ustawowych regulacjami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja, powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, iż zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10).

Reasumując, z uwagi na wskazane wyżej istotne naruszenia prawa, zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności w części przedmiotowej uchwały.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Renata Piśła

Z-CA DYREKTORA WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU