



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 16 marca 2026 r.

Poz. 1157

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.30.26

WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 13 marca 2026 r.

Działając na podstawie art.85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025r. poz.1153 z późn.zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXV/201/2026 Rady Gminy Czarna z dnia 23 lutego 2026 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Czarna na rok 2026”.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 23 lutego 2026r. Rada Gminy Czarna podjęła ww. uchwałę która została przekazana do organu nadzoru 25 lutego 2026r.

Zgodnie z powołanym w uchwale art. 11a ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2023r. poz.1580) - 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. 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 steryлизację 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 w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (ust. 3), plan sterylizacji lub kastracji zwierząt, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (ust. 3a). Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (ust. 4). 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 (ust. 5).

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. 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 2000r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), 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.

Dokonując oceny treści przyjętego uchwałą Programu, wskazać należy, że w § 3 pkt 1 do 5 określono cele programu, które z jednej strony nie wyczerpują obowiązkowych zadań gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a z drugiej strony zawierają uregulowania wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego.

Zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom gminy (§ 3 pkt 2), zapobiegania zachorowaniom na wściekliznę (§3 pkt 3), są objęte regulacją innych ustaw. Zapewnienie przez gminę porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej należy do obowiązkowego zadania gminy określonego w art.7 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym i jest uregulowana w licznych przepisach prawa. Z kolei zapobieganie wściekliznie reguluje m.in. ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2023r. poz.1075). Wymienione w § 3 pkt 2 i 3 Programu zadania wykraczają zatem poza zakres upoważnienia ustawowego zapisanego w art.11a ustawy o ochronie zwierząt.

W § 4 ust.1 określono, że opieka nad zwierzętami bezdomnymi obejmuje odławianie zwierząt bezdomnych, zgodnie z art.11 ust.2. Programem objęto zwierzęta domowe w rozumieniu art. 4 pkt 17 oraz zwierzęta gospodarskie w rozumieniu art.4 pkt 18. W § 4 ust.10 wskazano, że zwierzęta gospodarskie bezdomne lub czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi w przypadku traktowania ich niezgodnie z przepisami ustawy o ochronie zwierząt przekazywane będą do gospodarstwa rolnego wskazanego w § 1 pkt 4.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin (art. 11 ust. 1 u.o.z.). Pod pojęciem "zwierząt bezdomnych" ustawodawca rozumie 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 (art. 4 pkt 16 u.o.z.).

W ocenie organu nadzoru ww. zapisy § 4 ust.1 we fragmencie: „zwierzęta domowe w rozumieniu art. 4 pkt 17 oraz zwierzęta gospodarskie w rozumieniu art.4 pkt 18, a także § 4 ust.10 we fragmencie: „lub czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi w przypadku traktowania ich niezgodnie z przepisami ustawy o ochronie zwierząt” zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 u.o.z. Nieprawidłowa jest również regulacja § 4 ust.2 o treści: „program obejmuje zwierzęta bezdomne, w tym zwierzęta domowe inne niż psy i koty oraz zwierzęta gospodarskie”, gdyż modyfikuje definicję ustawową zwierząt bezdomnych określoną w art.4 pkt 16 ustawy.

Norma kompetencyjna zawarta w art. 11a ust. 2 u.o.z. odnosi się wyłącznie do zwierząt domowych lub gospodarskich, 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. Tymczasem Rada wskazując w uchwale gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt bezdomnych, określiła, że w gospodarstwie tym umieszczane miałyby być zwierzęta gospodarskie odebrane dotychczasowemu właścicielowi. Wskazane w powyższym przepisie zadanie ma na celu zapewnienie realizacji zadań własnych gminy polegających na zapobieganiu bezdomności zwierząt i zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania. Z art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z. nie można wyinterpretować możliwości rozszerzenia uregulowań Programu w zakresie umieszczania zwierząt mających ustalonego właściciela we wskazanym w uchwale gospodarstwie rolnym.

W ocenie organu nadzoru przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego jest również zapis §4 ust.5 przewidujący czasowe przytrzymywanie zwierząt przed ich umieszczeniem w schronisku. Ustawa przewiduje, że gmina ma zapewnić bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, natomiast nie przewiduje możliwości czasowego przetrzymywania zwierząt poza schroniskiem.

Zgodnie ze wskazanym wyżej przepisem art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. uchwalany przez radę gminy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien zawierać regulację odnoszącą się do kwestii zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Przepis ten jednoznacznie wskazuje schronisko dla zwierząt jako obiekt (placówkę) właściwą do zapewnienia bezdomnym zwierzętom należytej opieki i ochrony. Tego rodzaju podmiot spełniać bowiem musi określone prawem wymagania, co z kolei gwarantuje należyty poziom zapewnianych usług.

W § 5 Programu Rada gminy przyjęła zadanie sterylizacji albo kastracji bezdomnych psów i kotów, gdy tymczasem art.11a ust.2 pkt 4 określa obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt (nie tylko psów i kotów).

W rozdziale 6 „Finansowanie programu”, w § 8 ust.2 pkt 2 przewidziano odrębne środki finansowe z budżetu gminy na sterylizację/kastrację bezdomnych zwierząt oraz dofinansowanie do kosztów sterylizacji/kastracji zwierząt. Organ nadzoru wskazuje, że warunkiem dofinansowania do kosztów sterylizacji/kastracji zwierząt (które nie są bezdomne w rozumieniu ustawy) jest uprzednie przyjęcie w Programie planu sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie (ust. 3a ustawy).

W ocenie organu nadzoru wykroczeniem poza zakresem upoważnienia ustawowego jest wyodrębnienie wydatków na szczepienia ochronne/odrobaczanie bezdomnych zwierząt, skoro czynności te wykonywane są przez schronisko obok innych obowiązków, wynikających z przepisów § 6 i 7 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 stycznia 2022r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz. U. z 2022r. poz.175).

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.

Ze względu na zakres wskazanych wyżej naruszeń prawa, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości jest uzasadnione i konieczne.

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

Magdalena Kryczka

DYREKTOR WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU