



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 11 czerwca 2026 r.

Poz. 2885



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.166.2026

Lublin, dnia 9 czerwca 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXII/147/2026 Rady Gminy Szastarka z dnia 14 maja 2026 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Szastarka w 2026 roku, w części obejmującej § 4 ust. 3 zd. pierwsze i § 7 ust. 1 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/147/2026 Rady Gminy Szastarka z dnia 14 maja 2026 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Szastarka w 2026 roku, w części obejmującej § 4 ust. 3 zd. pierwsze i § 7 ust. 1 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXII/147/2026 została doręczona organowi nadzoru w dniu 14 maja 2026 r.

Przedmiotową uchwałą, powołując w jej podstawie prawnej art. 11a ust. 3a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, ze zm.) Rada Gminy Szastarka przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Szastarka w 2026 roku. Program stanowi załącznik do uchwały.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, 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.

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 (ust. 2).

Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować 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 (ust. 3 i 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).

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 ustawy o ochronie zwierząt 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., II OSK 3245/16).

W § 4 ust. 3 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały, Rada Gminy postanowiła, że „*Opieka tymczasowa nad zwierzętami, które utraciły właściciela – przed ich ulokowaniem w schronisku dla zwierząt – zapewniana jest przez Gminę Szastarka pod adresem ul. Lubelska 5, 23-225 Szastarka.*” (zdanie pierwsze).

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 2 pkt 1 tej ustawy, program powinien regulować kwestie zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Ponadto, ustawodawca w art. 11 ust. 3 ustawy wprowadził zakaz odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a.

W przywołanych przepisach ustawa przewiduje obligatoryjnie zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Tym samym nie jest dopuszczalne tymczasowe przetrzymywanie odłowionych zwierząt w miejscu innym niż schronisko.

Użyte przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy słowo "zapewnienie" oznacza, zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN, "wypowiedź przekonującą, że coś jest albo będzie na pewno"; rzecz. od czas. "zapewnić" - "1. oświadczyć komuś, że coś jest lub będzie na pewno; 2. sprawić, że coś się stanie, lub ktoś uzyska coś" (za <https://sjp.pwn.pl>, podobnie: Nowy słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s.1237).

W analizowanych przepisach ustawodawca nakłada na gminę obowiązek zapewnienia, czyli sprawienia, iż bezdomne zwierzęta odłowione na terenie gminy uzyskają miejsce w schronisku dla zwierząt i zawarcia stosownych postanowień w tym zakresie w uchwalonym programie.

Ratio legis art. 11a ustawy o ochronie zwierząt sprowadza się zatem do wzmocnienia odpowiedzialności gmin za generowaną przez ich mieszkańców bezdomność zwierząt. Ustawa nie ogranicza przy tym obowiązków gminy w powyższym zakresie wyłącznie do sytuacji standardowych, typowych, zwyczajnych. Celem ustawodawcy było urealnienie realizacji obowiązków gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi (por. m.in. wyroki NSA z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13; z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16).

Należy zatem przyjąć, że w uchwalanym corocznie programie Rada powinna określić schronisko jako jedyną kwalifikowaną prawnie placówkę, która będzie zapewniała miejsce dla zwierząt bezdomnych z terenu danej gminy w całym okresie obowiązywania programu. Schronisko stanowi 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. Nie jest zatem możliwe zastępowanie przez radę schroniska innymi podmiotami (nawet najlepiej prowadzonymi), które jednak nie spełniają ustawowo określonych wymogów przewidzianych dla schroniska.

Powyższe stanowisko potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 3227/17, w którym stwierdzono, iż: „*Bez wątpienia bowiem, powołany powyżej art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. 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. Racje i wnioski zaprezentowane przez sąd I instancji w zaskarżonym wyroku, choć niewątpliwie słuszne z punktu widzenia przedstawionej aksjologii, abstrahują jednak od uwarunkowań prawnych, a nadto także i faktycznych. Jak już wyżej bowiem wskazano, ustawodawca w przepisie art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. zdecydował, że zapewnienie bezdomnym zwierzętom opieki winno nastąpić poprzez umieszczanie ich w schronisku dla zwierząt. Treść normy prawnej zawartej w cytowanym przepisie nie budzi wątpliwości. Wskazana jednostka (schronisko) spełniać musi normatywnie określone wymagania (por. cytowana wyżej definicja tego pojęcia), co oznacza, że nie ma podstaw do dowolnego zastępowania przez lokalnego prawodawcę w stanowionych aktach prawnych, placówek o kwalifikowanych prawnie cechach (schronisko), podmiotami innymi, niespełniającymi ustawowo określonych wymogów”.

Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w schronisku jest ustawowym obowiązkiem gminy. Żaden przepis ustawy o ochronie zwierząt nie zezwala na przetrzymywanie wyłapanych zwierząt w miejscu tymczasowego przetrzymywania (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 września 2014 r., sygn. akt II SA/Go 576/14).

Analogiczne stanowisko organu nadzoru zostało wyrażone w rozstrzygnięciach nadzorczych m.in. z dnia 14 grudnia 2023 r., znak: PN-II.4131.436.2023, stwierdzającym nieważność uchwały Nr LVI/321/23 Rady Gminy Terespol z dnia 24 listopada 2023 r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Terespol w 2024 r.; z dnia 24 kwietnia 2023 r., znak: PN-II.4131.160.2023, stwierdzającym nieważność uchwały Nr XXXIV/292/2023 Rady Gminy Łabunie z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łabunie w 2023 r."; z dnia 24 kwietnia 2023 r., znak: PN-II.4131.159.2023, stwierdzającym nieważność uchwały Nr XLVII/392/2023 Rady Gminy Komarów - Osada z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Komarów - Osada na 2023 rok".

Powyższe stanowisko w tej kwestii również zostało przekazane do wiadomości jednostek samorządu terytorialnego w piśmie z dnia 17 października 2024 r. znak: PN-II.40.12.2024.

W § 7 ust. 1 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały, postanowiono, że: „1. Program finansowany jest ze środków budżetu Gminy Szastarka, na realizację programu przeznacza się kwotę 20.000,00 zł, z podziałem na:

- 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt - 8.000,00 zł
- 2) opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie - 500,00 zł
- 3) odławianie bezdomnych zwierząt - 1.000,00 zł
- 4) sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku - 500 zł;
- 5) sterylizacja albo kastracja zwierząt bezdomnych przeznaczonych do adopcji i posiadających właścicieli – 6 900zł;
- 6) uśpienie ślepych miotów – 900,00 zł
- 7) zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym – 1.000,00 zł
- 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – 1.200,00 zł”.

W przyjętych postanowieniach całkowicie pominięto określenie wysokości środków na realizację zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie zwierząt, tj. poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

Zgodnie z ukształtowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stanowiskiem przepis art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt bezwzględnie wymaga, by rada gminy w sposób szczegółowy i wyczerpujący określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków poprzez egzemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań (por. m.in. wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 marca 2026 r., sygn. akt I OSK 1294/24, wywiódł, iż „Prawodawca lokalny zobowiązany zatem został nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań programu, ale także do określenia konkretnego sposobu ich wydatkowania.

Użyty przez ustawodawcę zwrot: "sposób wydatkowania" środków finansowych, oznacza przedstawienie w programie, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 703/20; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 336/20; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2023 r., sygn. akt I OSK 2341/22, źródło CBOSA).

W wyroku z dnia 27 listopada 2025 r. sygn. akt I OSK 50/24 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż: *"Uznaje się zatem, że art. 11a ust. 5 bezwzględnie wymaga, aby rada gminy w sposób szczegółowy i wyczerpujący określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków przez egemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań."*

Jak wywiedziono w wyroku WSA w Poznaniu z 26 października 2022 r., (sygn. IV SA/Po 515/22): *"pominięcie określenia konkretnej wysokości środków przeznaczonych na realizację (sfinansowanie) poszczególnych celów wskazanych w uchwalonym (...) programie, a w konsekwencji brak wskazania sposobu wydatkowania tych środków na realizację tego programu, stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte programem ma zasadnicze znaczenie dla realizacji programu"*. Dopiero powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych, przeznaczonych na realizację programu wraz z określonym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań.

Należy mieć na względzie, że rada gminy w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, a wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Stanowisko organu nadzoru w tym zakresie było wyrażone w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Lubelskiego z dnia 28 kwietnia 2022 r., znak: PN-II.4131.210.2022, stwierdzającym nieważność uchwały Nr XXXIII/213/2022 Rady Gminy Szastarka z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Szastarka w 2022 roku, w części obejmującej § 7 ust. 1 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXII/147/2026 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Szastarka
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Szastarka