



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 2 kwietnia 2026 r.

Poz. 1802



**WOJEWODA LUBELSKI**

PN-II.4131.85.2026

Lublin, dnia 1 kwietnia 2026 r.

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXVI/128/2026 Rady Gminy Borki z dnia 26 lutego 2026 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Borki w 2026 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, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXVI/128/2026 Rady Gminy Borki z dnia 26 lutego 2026 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Borki w 2026 r.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXVI/128/2026 została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 marca 2026 r.

Przedmiotowa uchwała podjęta została m.in. na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, ze zm.).

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.

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.

Wykładnia celowościowa przepisu art. 11a ustawy, który należy interpretować w powiązaniu z jej art. 11 prowadzi do wniosku, że dla skutecznej realizacji zadań własnych gminy polegających na zapewnieniu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz ich wyłapywaniu konieczne jest określenie w sposób konkretny sposobu realizacji tych zadań. Uchwała podejmowana na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy, obligatoryjnie powinna zawierać elementy wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 1-8, ze skonkretyzowaniem ich treści.

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 także postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z dnia 12 października 2016 r. sygn. akt III OSK 3245/16).

Zdaniem organu nadzoru przyjęty przez Radę Gminy Borki gminny program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Borki nie wypełnia zakresu przekazanego do uregulowania przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt.

Z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt wynika m.in. konieczność zawarcia w programie uregulowań dotyczących zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt.

Z informacji uzyskanych przez organ nadzoru w ramach przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego w przedmiotowej sprawie wynika, że wskazane w uchwale Nr XXVI/128/2026 schronisko dla bezdomnych zwierząt BAROS Marcin Glijer, ul. Berezów 85a, 26-130 Suchedniów, zostało wykreślone z rejestru podmiotów nadzorowanych (pismo Powiatowego Lekarza Weterynarii w Skarżysku-Kamiennej z dnia 24 marca 2026 r. znak: IZZ.532.12.2026).

W dniu 12 lutego 2026 r. Powiatowy Lekarz Weterynarii w Skarżysku-Kamiennej wydał decyzję administracyjną znak: IZZ.532.26103401.02.2026 stwierdzającą wygaśnięcie decyzji nadającej ww. podmiotowi weterynaryjny numer identyfikacyjny. W związku ze zrzeczeniem się prawa do wniesienia odwołania, decyzja jest ostateczna i prawomocna. W dniu 12 lutego 2026 r. schronisko zostało wykreślone z rejestru podmiotów nadzorowanych.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 4 pkt 25 ustawy o ochronie zwierząt - w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały - ilekroć w ustawie jest mowa o "schronisku dla zwierząt" - rozumie się przez to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1075).

Przepisy ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt - w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały - precyzyjnie określają wymagania dla podejmowania i prowadzenia działalności nadzorowanej - w tym także - prowadzenia schronisk dla zwierząt (rozdział 2 ustawy).

W myśl art. 5 tej ustawy, podjęcie działalności nadzorowanej, w zakresie prowadzenia schroniska dla zwierząt jest dozwolone po uprzednim zgłoszeniu, w formie pisemnej, zamiaru jego prowadzenia właściwemu miejscowo powiatowemu lekarzowi weterynarii, a następnie po uzyskaniu pozytywnej decyzji tego organu w zakresie spełniania wymagań weterynaryjnych określonych dla prowadzenia tego rodzaju działalności.

Powiatowy lekarz weterynarii przy wydawaniu ww. decyzji nadaje również weterynaryjny numer identyfikacyjny podmiotowi lub poszczególnym obiektom budowlanym lub miejscom, w których ma być

prowadzona działalność nadzorowana, lub osobom wykonującym określone czynności w ramach tej działalności.

Jednocześnie, powiatowy lekarz weterynarii prowadzi rejestr podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną na obszarze jego właściwości, w omawianym zakresie (art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt).

Wymagania weterynaryjne dla prowadzenia schronisk dla zwierząt, rozumiane, jako miejsca przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi, określone zostały - w obowiązującym w dniu podjęcia uchwały - rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 175, ze zm.). Regulacja wykonawcza poprzez treść przepisów w niej zamieszczonych jednoznacznie wskazuje, że dla prawodawcy zasadnicze znaczenie mają warunki bytowe i higienicznosanitarne, jakie powinno zapewnić miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi.

Przywołane wyżej regulacje prawne w zakresie ochrony zwierząt bezdomnych przewidują reżim normatywny dotyczący zasad prowadzenia i działalności schronisk dla bezdomnych zwierząt. Jak już wskazano, prowadzenie schronisk dla zwierząt stanowi działalność nadzorowaną. Oznacza to konieczność poddania takiej działalności nadzorowi sanitarnemu służb weterynaryjnych. Co więcej naruszenie tych norm umożliwia interwencję służb weterynaryjnych, włącznie z zakazem prowadzenia takiej działalności.

Należy wskazać, że uchwała rady gminy podlega ocenie zgodności z prawem obowiązującym w dacie jej podjęcia. Regulacje prawne w zakresie ochrony zwierząt bezdomnych przewidujące reżim normatywny dotyczący zasad prowadzenia i działalności schronisk dla bezdomnych zwierząt, zachowują pełną aktualność również w stanie prawnym obowiązującym od 18 marca 2026 r. (tj. od dnia nadania nowego brzmienia art. 4 pkt 25 ustawy o ochronie zwierząt zmienionego przez art. 108 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2025 r. o zdrowiu zwierząt - Dz.U. z 2025 r. poz. 1795).

W konsekwencji należy stwierdzić, że wskazując w uchwale Nr XXVI/128/2026 schronisko wykreślone z rejestru podmiotów nadzorowanych Gmina Borki nie zrealizowała obowiązku ustawowego w zakresie zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt.

Tymczasem w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy ustawodawca zobowiązał radę gminy do zapewnienia w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt miejsca bezdomnym zwierzętom w schronisku. Jak podkreśla się w orzecznictwie wymóg ten może być realnie spełniony wyłącznie w ten sposób, że w programie powinno być wskazane konkretne schronisko dla zwierząt z podaniem jego nazwy i adresu, zapewniające miejsce bezdomnym zwierzętom z terenu gminy (por. m. in. wyroki WSA w Łodzi z dnia 14 maja 2021 r. sygn. akt II SA/Łd 13/21; WSA w Poznaniu z 15 listopada 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 808/17).

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13, podkreślił, że regulacje art. 11a ustawy muszą być interpretowane m.in. w nawiązaniu do przepisu art. 11 ust. 3 tej ustawy. Wskazany przepis stanowi, że zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Już z tego przepisu wynika, że dla zrealizowania zadań gminy w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami konieczne jest m.in. zapewnienie takim zwierzętom, w razie ich odławiania, miejsca w schronisku. Wymóg "zapewnienia" bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt może być spełniony tylko w sytuacji gdy takie schronisko już na tym etapie uchwalania programu istnieje i jest to schronisko konkretne, jednoznacznie oznaczone. Tak oznaczonemu schronisku można w programie powierzyć realizowanie określonych w art. 11a ust. 2 pkt 3-6 zadań. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi powinien zawierać (ustawa stanowi, że program "obejmuje") elementy wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 oraz, fakultatywnie, elementy określone w ust. 3 i 4 tegoż artykułu.

Uchwała Nr XXVI/128/2026 nie wypełnia delegacji wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt gdyż przyjęty program, wbrew obowiązkowi wynikającemu z ww. przepisu, nie zapewnia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt w rozumieniu przywołanych wyżej przepisów ustawowych. Za realizację obowiązku wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt nie można bowiem uznać wskazania w uchwale podmiotu wykreślonego z rejestru podmiotów nadzorowanych.

Pominięcie przez radę gminy wymienionych w ustawie obligatoryjnych elementów programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt skutkuje brakiem pełnej realizacji

upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi zaś istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Dodatkowo należy wskazać, że zapis zawarty w części końcowej Programu, stanowiącego załącznik do uchwały, w brzmieniu: „*Opracowała: Anna Wójcik*” nie stanowi materii aktu prawa miejscowego.

Powyższy zapis, zawierający dane autora projektu uchwały wykracza poza materię uchwały podejmowanej przez Radę Gminy na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt.

Pismem z dnia 31 marca 2026 r., znak: GR.6140.03.2026.AW, Sekretarz Gminy Borki złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie. W wyjaśnieniach wskazano, że *„W dniu 02 lutego 2026 r. Gmina Borki otrzymała od dotychczasowego schroniska BAROS Maciej Glijer, ul. Berezów 76 D, 26 - 130 Suchedniów wypowiedzenie umowy nr 03/01/2026/AW, zawartej w dniu 5.01.2026r. Wypowiedzenie zostało dokonane na podstawie § 7 ust. 2 umowy, zgodnie z którym każdej ze stron przysługuje prawo jej wypowiedzenia ze skutkiem na koniec miesiąca kalendarzowego lub w każdym czasie za porozumieniem stron. Zgodnie z postanowieniami umowy, Gmina Borki pozostawała związana jej treścią do dnia 31 marca 2026 r., czyli do tego dnia ( a zatem i na dzień podjęcia zakwestionowanej uchwały), umowa zapewniała ciągłość realizacji zadania własnego gminy w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami ”.*

W ocenie organu nadzoru, powyższe wyjaśnienia nie wpływają na ocenę prawną przedmiotowej uchwały dokonanej przez organ nadzoru, a zatem nie mogą być uwzględnione - z przyczyn przedstawionych w uzasadnieniu do niniejszego rozstrzygnięcia.

Co więcej, treść ww. wyjaśnień wskazuje, że Gmina Borki niemal miesiąc przed podjęciem przedmiotowej uchwały posiadała informacje, że wskazane w uchwale schronisko BAROS nie będzie realizowało zadań określonych w przyjętym Programie.

Brak jest również podstaw do przyjęcia, iż zawarta ze schroniskiem umowa zapewniała ciągłość realizacji zadania własnego gminy do dnia 31 marca 2026r. Jak już bowiem wskazano, zgodnie z pismem Powiatowego Lekarza Weterynarii w Skarżysku-Kamiennej z dnia 24 marca 2026 r. znak: IZZ.532.12.2026 wskazane w uchwale Nr XXVI/128/2026 z dnia 26 lutego 2026 r. schronisko dla bezdomnych zwierząt BAROS Marcin Glijer, ul. Berezów 85a, 26-130 Suchedniów, zostało wykreślone z rejestru podmiotów nadzorowanych z dniem 12 lutego 2026 r.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt podejmowany na podstawie art. 11a ust 1 ustawy wymaga uregulowania przez Radę wszystkich kwestii uznanych za istotne, a uregulowanie to powinno być dokonane w sposób kompleksowy, tzn. precyzyjnie i konkretnie. Powierzenie realizacji zadań gminy w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom podmiotowi, który obecnie nie figuruje w rejestrze Powiatowego Lekarza Weterynarii oraz nie prowadzi schroniska pod adresem wskazanym w uchwale, bezwzględnie stanowi istotne naruszenie art. 11a ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt.

Powyższe zapatrywanie wpisuje się w utrwaloną linię orzeczniczą sądów administracyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 maja 2021 r. sygn. akt II Sa/ Łd 13/21 wywiódł, iż: *„Wymóg zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt może być spełniony tylko w sytuacji, gdy takie schronisko już na tym etapie uchwalania programu istnieje i jest to schronisko konkretne, jednoznacznie oznaczone (...)”.*

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 17 września 2024 r. sygn. akt II SA/Bk 488/24 orzekł: *„Powierzenie realizacji zadań gminy w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom podmiotowi, który nie figuruje w rejestrze Powiatowego Lekarza Weterynarii oraz nie prowadzi schroniska pod adresem wskazanym w uchwale, bezwzględnie stanowi istotne naruszenie art. 11a ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt i czyni koniecznym stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały”.*

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia z dnia 30 stycznia 2025 r., sygn. akt II SA/Bk 771/24 wywiódł, że: „Skoro zatem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt podejmowany na podstawie art. 11a ust. 2 u.o.z. powinien zawierać konkretne i jednoznaczne regulacje co do sposobu realizacji ujętych w nim zadań, przy czym ma on charakter całościowy, a każdy z jego elementów we wzajemnym powiązaniu świadczy o kompletności programu - brak któregokolwiek z nich podważa tę kompletność i czyni program niepełnym. Brak wskazania istniejącego schroniska dla zwierząt w praktyce uniemożliwiają realizację zadań wynikających z programu. Brak wypełnienia delegacji ustawowej (w spornej uchwale niezapewnienie miejsca bezdomnym zwierzętom w schronisku), skutkuje stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, co w konsekwencji doprowadziło do uznania nieważności całości uchwały. Stanowisko takie jest powszechnie utrwalone w orzecznictwie sądowym (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Kr 160/18, LEX nr 2472044).”

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVI/128/2026 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 Borki
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Borki