



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 marca 2026 r.

WP-O.4131.8.2026

Rada Gminy Sońsk

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/177/2026 Rady Gminy Sońsk z dnia 26 lutego 2026 r. *w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sońsk na 2026 rok.*

Uzasadnienie

W dniu 26 lutego 2026 r. Rada Gminy Sońsk podjęła uchwałę Nr XXIX/177/2026 *w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sońsk na 2026 rok.*

Wskazana uchwała wraz z załącznikiem, stanowiącym jej integralną część, została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru, w dniu 27 lutego 2026 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.) w zw. z art. 11a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ochronie zwierząt* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, z późn. zm.).

Pismem z dnia 17 marca 2026 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Sońsk o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXIX/177/2026.

W toku kontroli legalności uchwały Nr XXIX/177/2026 organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w szczególności przepisu art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ochronie zwierząt* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.; dalej: *u.o.z.*) poprzez niewypełnienie jego dyspozycji, zgodnie z argumentacją przytoczoną poniżej.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowi art. 11a *u.o.z.* Zgodnie z art. 11a ust. 2 *u.o.z.* program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt 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.

Nadto, zgodnie z art. 11a ust. 3, 3a i 5 *u.o.z.*, program 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, a także zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

W ocenie organu nadzoru, uchwalony przez Radę *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sońsk na 2026 rok*, stanowiący załącznik do uchwały Nr XXIX/177/2026 (dalej: *Program*), nie wypełnia zakresu spraw przekazanych do uregulowania na podstawie art. 11a *u.o.z.* *Program* nie obejmuje bowiem wskazania konkretnego podmiotu odpowiedzialnego za realizację zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 2 *u.o.z.* tj. opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania.

W § 4 ust. 2 *Programu* Rada uregulowała:

„2. Opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie:

- 1) koty wolno żyjące na terenie gminy Sońsk, nie będą kierowane do schroniska dla zwierząt z uwagi na fakt, iż odgrywają znaczącą rolę w zapobieganiu rozprzestrzeniania się gryzoni w ekosystemie wiejskim;
- 2) koty wolno żyjące na terenie gminy Sońsk będą poddane zabiegowi sterylizacji lub kastracji i wypuszczone na wolność w miejscu, w którym dotąd żyły;
- 3) w razie zaistnienia potrzeby, wolno żyjącym kotom zostanie zapewnione pomieszczenie (budka) celem schronienia przed zimnem, opadami atmosferycznymi oraz rozłożenia karmy”.

Przepisy § 4 ust. 2 *Programu*, nie wypełniają dyspozycji art. 11a ust. 2 pkt 2 *u.o.z.*, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Rada nie określiła bowiem podmiotu (podmiotów), które będą realizowały opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym będą je dokarmiały, wskazując jedynie lakonicznie, że „kotom zostanie zapewnione”. Nadto, w ocenie organu nadzoru, analiza treści § 4 ust. 2 pkt 3 *Programu* prowadzi do wniosku, że karma będzie umieszczana w pomieszczeniu (budce), które to zostanie kotom zapewnione „w razie zaistnienia potrzeby”. Sformułowanie „w razie zaistnienia potrzeby” jest określeniem nieprecyzyjnym i nie sposób ocenić, jakie sytuacje będą oceniane jako „potrzeba”, kto będzie dokonywał tej oceny i w końcu, kto będzie realizował zadanie zapewnienia opieki oraz dokarmiania.

Poza tym, w § 4 ust. 2 pkt 2 *Programu* Rada uregulowała fakultatywne zadanie sterylizacji lub kastracji kotów wolno żyjących. Mimo, iż nie jest to obligatoryjne zadanie realizowane w ramach *Programu*, przyjmuje się, że jeśli przewidziano w programie dodatkowe zadanie, to także w stosunku do niego konieczne jest wskazanie konkretnego podmiotu je realizującego. Rada Gminy Sońsk w *Programie* wskazała zaś wyłącznie podmioty, które będą realizowały obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w Schronisku (§ 4 ust. 4 *Programu*) oraz sterylizację lub kastrację zwierząt posiadających właścicieli (§ 4 ust. 10 *Programu*), ale już nie określiła, jaki podmiot będzie wykonywał zabiegi sterylizacji lub kastracji kotów wolno żyjących. Z § 6 pkt 2 *Programu*, przewidującego wysokość środków finansowych przeznaczonych na opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, nie sposób wywnioskować, czy i ewentualnie jaka kwota została przewidziana na zabiegi sterylizacji lub kastracji kotów wolno żyjących.

Jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny: „W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na "wykonawczy", konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i stąd też taki charakter programu nie będzie zachowany jeśli

nie zostaną w nim wskazane konkretne podmioty realizujące te zadania. Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia realizację zadań wynikających z programu (wyrok NSA z dnia 30 lipca 2019 r. sygn. akt II OSK 1754/18; por. także wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1667/11, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 października 2024 r. sygn. akt II SA/Bd 629/24).

W jednej ze spraw dotyczących Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt Naczelny Sąd Administracyjny wskazał: „Rada powinna, w celu wypełnienia normy przepisu art. 11a ust. 2 pkt 8, wskazać *expressis verbis* konkretny podmiot (podmioty) realizujący ustawowy nakaz "zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt". Przyjęcie, że wskazanie konkretnych podmiotów realizujących obowiązki wymienione w uchwale nastąpi dopiero w drodze umów cywilnoprawnych zawieranych z konkretnymi podmiotami, nie mieści się w granicach ustawowej podstawy. Podkreślić też trzeba, że wskazanie w uchwale konkretnego podmiotu zobowiązanego do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych spełnia też ważną rolę informacyjną. Pozwala bowiem natychmiast po zdarzeniu drogowym przekazać zwierzę, które w jego wyniku ucierpiało, do wskazanej lecznicy weterynaryjnej lub do określonego lekarza weterynarii, w celu zapewnienia opieki” (wyrok NSA z dnia 30 marca 2016 r. sygn. akt II OSK 221/16). NSA uznał nadto, że roczny termin obowiązywania programu, wymusza uchwalenie konkretnych regulacji. Pomimo, że ww. wyrok odnosi się do niewypełnienia dyspozycji art. 11a ust. 2 pkt 8 *u.o.z.*, to argumentacja w nim zawarta znajduje analogiczne zastosowanie w przypadku *Programu* uchwalonego przez Radę Gminy Sońsk.

Poza wskazanym powyżej niewypełnieniem dyspozycji art. 11a ust. 2 *u.o.z.*, Wojewoda Mazowiecki zauważa w *Programie* szereg unormowań, które, w jego ocenie, m. in. wykraczają poza dyspozycję art. 11a *u.o.z.*, czy też dokonują modyfikacji obowiązujących przepisów.

W ocenie organu nadzoru normy § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 4 *Programu* stanowią modyfikację przepisów Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie *szczególnych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt* (Dz. U. z 2022 poz. 175 z późn. zm.), a w szczególności § 3 ust. 7, § 7 ust. 1 oraz § 7 ust. 4 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 1 lit. d. W przywołanych przepisach określone zostały już kwestie warunków, jakie powinny panować w schronisku dla zwierząt, zakres opieki oraz zasady i termin kwarantanny. W związku z powyższym Rada Gminy nie powinna tej

materii ponownie regulować, a tym bardziej dokonywać modyfikacji obowiązujących przepisów.

Nadto, Rada Gminy Sońsk dopuściła się przekroczenia delegacji ustawowej poprzez nałożenie w § 4 ust. 1 pkt 5-7 *Programu*, na podmiot prowadzący schronisko, szeregu obowiązków, polegających np. na przekazywaniu Gminie wszelkiej dokumentacji będącej przedmiotem umowy (m. in. wykazu psów przebywających w schronisku z uwzględnieniem szczegółowo wymienionych w *Programie* informacji o zwierzęciu), przekazywaniu Gminie aktualnych ocen funkcjonowania schroniska wydawanych przez właściwego dla danego schroniska Powiatowego Lekarza Weterynarii, w szczególności w zakresie opieki nad zwierzętami, zapewnienia im właściwego dobrostanu oraz wszelkich działań schroniska pod kątem działań weterynaryjnych oraz przychodu i rozchodu psów. Na uwadze należy mieć przepis art. 94 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483; dalej: *Konstytucja RP*), zgodnie z którym akty prawa miejscowego obowiązują na obszarze działania tych organów, które je ustanowiły. Wskazane wyżej zapisy dotyczą wykonania *Programu* i ewentualnie mogłyby zostać zawarte w umowie pomiędzy Gminą a schroniskiem, nie zaś w *Programie*, obowiązującym wyłącznie na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem zauważyć należy, że Schronisko, z którym Gmina Sońsk ma zawartą umowę, znajduje się poza jej terytorium.

Do przekroczenia delegacji ustawowej doszło także w § 4 ust. 5 pkt 6 lit. c, d, f i g *Programu*. Zdaniem organu nadzoru brak podstaw do regulowania w *Programie* kwestii kontroli warunków bytowych zaadoptowanego zwierzęcia przez pracownika Gminy, nakładania na osoby adoptujące zwierzę ze schroniska obowiązków określających sposób postępowania ze zwierzęciem, czy też darzenia go jakimiś uczuciami, w tym jak wskazała Rada Gminy, „traktowania psa lub suczki jak członka rodziny”. Ewentualne kwestie dotyczące zwrotu otrzymanych środków lub zasady weryfikacji warunków bytowych zaadoptowanego zwierzęcia mogłyby zostać określone w umowie, nie zaś w *Programie* będącym aktem prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 7 *Konstytucji RP* organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że materia uregulowana wydanym aktem normatywnym powinna wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Konsekwencją tych regulacji w przypadku rad gmin jest

unormowanie zawarte w art. 40 ust. 1 *u.s.g.* w rozumieniu którego, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Uchwała ustanawiająca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jak każdy akt prawa miejscowego, nie może wykraczać poza ustawowo wyznaczoną lokalnemu prawodawcy kompetencję, w tym ingerować w sferę praw i obowiązków obywateli lub innych podmiotów (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 20 kwietnia 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1119/22).

Organ nadzoru zwraca uwagę także na nieprawidłowe zapisy w § 4 ust. 7 *Programu* wskazujące, że w gospodarstwie rolnym wyznaczone zostało pomieszczenie dla „odebranych zwierząt właścicielowi lub opiekunowi oraz dla bezdomnych zwierząt gospodarskich”. Z kolei w § 6 pkt 7 *Programu*, przewidując wysokość kosztów na realizację zadania zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, ograniczono zwierzęta gospodarskie wyłącznie do tych „odebranych właścicielom”. Należy zauważyć, że przepis art. 11a ust. 2 pkt 7 *u.o.z.* zawiera delegację do wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, nie ograniczając go jedynie do zwierząt odebranych lub bezdomnych. Zwierzę gospodarskie może, np. z uwagi na chorobę właściciela, znajdować się czasowo bez opieki i w tym celu wyznaczone zostaje gospodarstwo, by tę opiekę zapewnić. Zwierzę takie może posiadać właściciela i nie musi być bezdomne.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim „Użyte w art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt sformułowania "program obejmuje" oraz "program zawiera", wskazuje na konieczność zamieszczenia wymienionych w tych przepisach elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu. Są to więc normy o charakterze *iuris cogentis* i ich pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie skutkuje bezwzględną nieważnością takiego aktu. Skoro ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny te elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, to brak pełnej realizacji upoważnienia ustawowego w zakresie art. 11a ust. 2 pkt 2 i ust. 5 ustawy skutkuje istotnym naruszeniem prawa i upoważnienia do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a nie tylko poszczególnych przepisów uchwały” (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 października 2017 r. sygn. akt II SA/Go 799/17).

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem „organ jednostki samorządu terytorialnego podejmując uchwałę w przedmiocie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, nie może zaniechać uregulowania którejkolwiek

z kwestii wskazanych w art. 11a ust. 2 ustawy. Musi ona w sposób wyczerpujący wykonać upoważnienie ustawowe, zawierając w akcie prawa miejscowego kompleksowe i precyzyjne uregulowania odnośnie do każdej kwestii uznanej przez ustawodawcę za mającą zostać obowiązkowo unormowaną. Niewypełnienie tego obowiązku stanowi istotne naruszenie prawa, prowadzące do stwierdzenia nieważności odnośnego aktu prawa miejscowego w całości (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 października 2024 r., sygn. akt II SA/Bd 629/24; por. wyrok WSA w Krakowie z 9 marca 2018 r., II SA/Kr 179/18, publ. LEX nr 2469743).

Podsumowując należy stwierdzić, że Rada Gminy Sońsk, podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, obowiązana była wyczerpać zakres upoważnienia ustawowego poprzez kompleksowe, jasne i precyzyjne uregulowanie wszystkich zagadnień określonych w art. 11a ust. 2 i 5 *u.o.z.* Pominięcie przez Radę w *Programie* takich kwestii jak wskazanie podmiotu realizującego zadanie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie oraz przewidzianą sterylizację lub kastrację, rzutuje na całokształt *Programu* i stanowi istotne naruszenie prawa. Wobec braku obligatoryjnych elementów programu delegacja ustawowa do podjęcia przedmiotowej uchwały nie została zrealizowana w sposób prawidłowy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały w całości, z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/