



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXVII/214/26 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasto Oława na 2026 rok.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Oławie na sesji w dniu 26 marca 2026 r. podjęła uchwałę nr XXVII/214/26 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasto Oława na 2026 rok, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 kwietnia 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 pkt 18, art. 11a ust. 2 pkt 3, 5, 6 i 8 oraz ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, polegającym na modyfikacji norm ustawowych oraz na niewskazaniu w uchwale podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu odławiania bezdomnych zwierząt, poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypiania ślepych miotów oraz zadań z zakresu zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt przy jednoczesnym scedowaniu tego zadania na inny podmiot.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Oławie przyjęła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasto Oława na 2026 rok. Podstawę prawną dla podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi art. 11a ustawy, zgodnie z którym rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy, program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje: 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.

I.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt podejmowany na podstawie art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt ma dwojaki charakter: z jednej strony jest aktem prawa miejscowego, a więc powinien zawierać normy generalne i abstrakcyjne (powinien być skierowany do ogólnie określonej kategorii podmiotów, określać zasady zachowania w powtarzalnych sytuacjach), a z drugiej - mając na uwadze celowościową wykładnię art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, tj. potrzebę należytej i rzeczywistej ochrony zwierząt, okresowy charakter programu i zaledwie roczny okres jego obowiązywania - musi mieć charakter wykonawczy, konkretny oraz być dostosowany do warunków lokalnych. Z uwagi na wykonawczy charakter program powinien zawierać konkretne i jednoznaczne regulacje co do sposobu realizacji ujętych w nim zadań. Zatem rada gminy powinna każdorazowo w treści przyjmowanego programu wskazać jednoznacznie podmiot, któremu powierza realizację zadań przewidzianych w programie. Wskazanie w uchwale konkretnego podmiotu realizującego poszczególne zadania spełnia również ważną rolę informacyjną dla mieszkańców gminy czy organizacji zajmujących się ochroną zwierząt na temat między

innymi tego, w jaki sposób, a więc za czyim pośrednictwem gmina wykonuje ciężący na niej z mocy ustawy obowiązek zapewnienia opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Zaprezentowane stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 25 lipca 2023 r. sygn. akt II SA/Bk 468/23, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 10 sierpnia 2022 r. sygn. akt II SA/Go 340/22.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym konsekwentnie podkreśla się, że ustalenie w programie w sposób skonkretyzowany wykonawców programu, podmiotów zobowiązanych do wykonywania poszczególnych czynności przewidzianych w programie, ma istotne znaczenie, ponieważ stanowi o faktycznym zabezpieczeniu przez radę gminy wykonania poszczególnych, zleconych przez ustawodawcę zadań. Spełnia ustawowy cel dążenia do zapewnienia rzeczywistej, a nie pozornej opieki nad zwierzętami i zapobiegania ich bezdomności na terenie danej gminy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 29 listopada 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 545/22). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16, wskazał, że: „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". (...) 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.”. Na aspekt informacyjny, zarówno dla mieszkańców, jak i organizacji zajmujących się ochroną zwierząt zwrócił uwagę także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 10 sierpnia 2022 r., sygn. akt II SA/Go 340/22 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 10 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1394/19.

W § 3 ust. 4 uchwały Rada Miejska w Oławie wprowadziła regulację, zgodnie z którą wyłapywanie bezdomnych zwierząt prowadzi operator schroniska wyłoniony w przetargu, a w § 5 uchwały – regulację, zgodnie z którą podmiot zajmujący się wyłapywaniem zwierząt jest wyłaniany w przetargu.

W §14 ust. 1 uchwały Rada Miejska w Oławie wprowadziła regulację, zgodnie z którą całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt zapewnia operator schroniska wyłoniony w przetargu.

Ponadto w § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały Rada Miejska w Oławie wprowadziła regulację, zgodnie z którą – w celu zapobiegania bezdomności zwierząt prowadzone są działania polegające m.in. na zmniejszaniu populacji bezdomnych zwierząt poprzez m.in. usypianie ślepych miotów, znakowanie kotów wolnożyjących, elektroniczne znakowanie (czipowanie) psów, wprowadzanie danych do Międzynarodowej Bazy Safe-Animal, umożliwiającej szybkie odnajdywanie właścicieli zagubionych zwierząt – nie wskazując przy tym w uchwale podmiotów, które te zadania realizują. Jednocześnie w § 2 pkt 4 i pkt 5 – jako wykonawców Programu wskazano „Podmiot prowadzący opiekę weterynaryjną” oraz „Podmiot prowadzący opiekę nad zwierzętami” wraz z informacją, że „dane podmiotu zostaną opublikowane na stronie Urzędu Miejskiego w Oławie”.

W § 6 ust. 2 uchwały Rada Miejska w Oławie uchwaliła: „*Działania w zakresie poszukiwania zwierzęcia, bądź poszukiwania nowego właściciela podejmowane są na bieżąco.*”, a w § 7 ust. 1 pkt 2 postanowiono, że zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom polega na „*szukaniu dla nich właścicieli*”, jednakże w uchwale nie wskazano podmiotu, który ma realizować to zadanie.

W uchwale brak jest zatem konkretnych regulacji dotyczących tego, kto faktycznie (jaki podmiot) będzie wykonywał zadania z zakresu odławiania bezdomnych zwierząt oraz zapewnienia zwierzętom, które ucierpiały w wyniku zdarzeń drogowych, całodobowej opieki weterynaryjnej. Podobnie w uchwale nie wskazano podmiotów, które mają realizować wskazane w uchwale zadania służące zmniejszaniu populacji bezdomnych zwierząt oraz zadanie polegające na poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z przepisem art. 11a ust. 4 ustawy podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt może zostać powierzona wyłącznie realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6. Zatem zadania, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 1-2 oraz pkt 7-8 ustawy, w tym zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – po pierwsze nie mogą być powierzone schronisku dla zwierząt, a po drugie to do Gminy należy decyzja co do tego jaki podmiot realizuje całodobową opiekę weterynaryjną i nie może scedować tej decyzji na inny podmiot.

Tymczasem z literalnego brzmienia § 14 uchwały wynika, że Rada Miejska zadanie polegające na zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt przekazała operatorowi schroniska wyłonionemu w przetargu. Zatem Rada Miejska nie tylko nie wskazała konkretnego podmiotu realizującego zadanie, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, ale decyzję co do sposobu realizacji tego zadania scedowała na podmiot zewnętrzny, do czego nie miała podstawy prawnej. Z przyjętego zapisu nie wynika czy to bliżej nieokreślony podmiot „operator schroniska” ma sam bezpośrednio zapewnić tę opiekę, a więc dysponować właściwymi kompetencjami czy też zawrzeć stosowne umowy z kolejnym podmiotem zewnętrznym (przychodnią, gabinetem weterynaryjnym), który będzie realizował zadanie polegające na świadczeniu usług z zakresu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Mając na uwadze wykonawczy charakter Programu oraz konieczność zawarcia w nim konkretnych i jednoznacznych regulacji co do sposobu realizacji ujętych w nim zadań – stwierdzić należy, że brak wskazania podmiotów, którym powierza realizację zadań przewidzianych w Programie stanowi istotne naruszenie prawa.

II.

W § 8 uchwały, dotyczący zwierząt gospodarskich, Rada Miejska w Oławie – poprzez enumeratywne wymienienie rodzajów, gatunków, rodzin zwierząt „(*bydło, trzoda chlewna, koniowate, drobne przeżuwacze oraz drób*)” – zdefiniowała pojęcie zwierząt gospodarskich, modyfikując przy tym przepisy ustawowe.

W art. 4 pkt 18 ustawy o ochronie zwierząt ustawodawca zdefiniował pojęcie „zwierzęta gospodarskie” wskazując, że są to zwierzęta gospodarskie w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich. Z kolei pojęcie „zwierzęta gospodarskie” ustawodawca zdefiniował w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz.U. z 2021 r. poz. 36 ze zm.).

Rada Miejska nie posiadała kompetencji do definiowania w uchwale pojęcia „zwierzęta gospodarskie”, zatem regulacja zawarta w § 8 uchwały we fragmencie „(*bydło, trzoda chlewna, koniowate, drobne przeżuwacze oraz drób*)” przyjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

III.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że w rozdziale 4 uchwały „Zapewnienie opieki wolno żyjącym kotom” uchwałodawca posługuje się pozaustawowym oraz niezdefiniowanym w uchwale pojęciem „kotów bezpieczeństwa”. W złożonych w toku postępowania nadzorczego wyjaśnieniach Przewodniczący Rady Miejskiej w Oławie wyjaśnił, że: „*intencją było odniesienie się do kotów wolno żyjących*”.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 21 oraz przepisem art. 21 ustawy o ochronie zwierząt koty wolno żyjące są zwierzętami nieudomowionymi, żyjącymi w warunkach niezależnych od człowieka, które stanowią dobro ogólnonarodowe i powinny mieć zapewnione warunki rozwoju i swobodnego bytu.

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, że regulacja przyjęta w § 9 uchwały, zgodnie z którą „*Zapewnienie opieki wolno żyjącym kotom polega na: (...) 4) zapewnianiu transportu oraz odłowienia zgłoszonych bezpieczeństwa kotów*” – w odniesieniu do kotów wolno żyjących jest nieprecyzyjna i może budzić uzasadnione wątpliwości po stronie mieszkańców gminy jako adresatów uchwały, jak również problemy przy jej stosowaniu. Jak wskazano powyżej koty wolno żyjące to zwierzęta, które żyją w warunkach niezależnych od człowieka, a zatem – co do zasady – nie podlegają one odławianiu i nie są umieszczane w schroniskach – tak jak ma to miejsce w przypadku zwierząt bezdomnych..

W § 15 uchwały ustalono wysokość środków przeznaczonych na realizację Programu oraz dokonano podziału tych środków na 13 grup wydatków, jednakże w żadnej z nich Rada Miejska nie uwzględniła środków przeznaczonych na opiekę nad kotami wolno żyjącymi. W złożonych w toku postępowania nadzorczego wyjaśnieniach Przewodniczący Rady Miejskiej w Oławie wyjaśnił, że „*środki te zostały ujęte w ramach ogólnej puli wydatków przeznaczonych na realizację Programu*”. Organ nadzoru zauważa, że w § 15 pkt 1 uchwały przewidziano środki na opiekę nad zwierzętami bezdomnymi, jednakże wskazać należy, że koty wolno żyjące nie są zwierzętami bezdomnymi w rozumieniu ustawy.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że w przyjętej uchwale brak przepisu powierzającego wykonanie uchwały oraz wprowadzającego uchwałę w życie.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska