



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 13 kwietnia 2026 r.

WP-S.4131.3.2026

Rada Gminy Sobolew

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/411/2026 Rady Gminy w Sobolewie z dnia 27 marca 2026 r. w *sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sobolew w 2026 roku”*.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2026 r. Rada Gminy w Sobolewie podjęła uchwałę Nr XXX/411/2026 w *sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sobolew w 2026 roku”*.

Wskazana uchwała wraz z załącznikiem, stanowiącym jej integralną część, została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru, w dniu 1 kwietnia 2026 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* oraz art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o *ochronie zwierząt* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, z późn. zm.).

Pismem z dnia 3 kwietnia 2026 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy w Sobolewie o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

W toku kontroli legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w szczególności przepisu art. 11a ust. 2 i 5 ustawy o *ochronie zwierząt* poprzez niewypełnienie jego dyspozycji, zgodnie z argumentacją przytoczoną poniżej.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowi art. 11a ustawy o *ochronie zwierząt*. Zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy o *ochronie zwierząt* 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 ustawy o *ochronie zwierząt* 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 Sobolew 2026 roku*, stanowiący załącznik do uchwały (dalej: *Program*), nie wypełnia zakresu spraw przekazanych do uregulowania na podstawie art. 11a ustawy o *ochronie zwierząt*.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż *Program* nie obejmuje wskazania konkretnego podmiotu odpowiedzialnego za realizację zadań określonych w art. 11a ust. 2 pkt 1, 2, 3, 4, 5 i 6 ustawy o *ochronie zwierząt* tj. zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, sterylizacji i kastracji kotów wolno żyjących, odławiania bezdomnych zwierząt, obowiązkowej sterylizacji i kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypiania ślepych miotów oraz zadania określonego w art. 11a ust. 3 ustawy o *ochronie zwierząt* tj. elektronicznego znakowania bezdomnych zwierząt.

W § 3 *Programu* Rada uregulowała: „Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt realizuje Gmina Sobolew poprzez umieszczanie bezdomnych zwierząt w schronisku, na podstawie umowy zawartej z podmiotem. Po odłowieniu zwierzęta są niezwłocznie przewożone i umieszczane w schronisku, które zapewnia właściwe warunki bytowania zwierząt, zgodne z ustawą o ochronie zwierząt”. Przepisy § 3 *Programu*, nie wypełniają dyspozycji art. 11a ust. 2 pkt 1 *ustawy o ochronie zwierząt*, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Rada nie określiła bowiem podmiotu prowadzącego schronisko dla zwierząt, który zapewni bezdomnym zwierzętom miejsce w schronisku dla zwierząt.

Z kolei w § 4 ust. 4 *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, czego Rada nie uczyniła.

Dodatkowo, w § 5 ust. 5 *Programu* Rada wskazała, iż: „Odławianie bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Sobolew zleca się podmiotowi prowadzącemu schronisko na podstawie zawartej umowy”. Przepisy § 5 ust. 5 *Programu*, nie wypełniają dyspozycji art. 11a ust. 2 pkt 3 *ustawy o ochronie zwierząt*, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Rada co prawda wskazała, iż odławianie zleca podmiotowi prowadzącemu schronisko, ale nie określiła, z którym konkretnie podmiotem prowadzącym schronisko zawarła umowę w tym zakresie.

Nadto w § 6 ust.1 *Programu* Rada wskazała, iż: „Obligatoryjną sterylizację albo kastrację bezdomnych zwierząt trafiających do schroniska na podstawie zawartej umowy”. Pomijając niejasność stylistyczną tego ustępu, należy wskazać, iż Rada nie wypełniła dyspozycji art. 11a ust. 2 pkt 4 *ustawy o ochronie zwierząt*, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Rada nie określiła bowiem podmiotu prowadzącego schronisko dla zwierząt, który będzie dokonywał obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku.

Rada Gminy w § 7 ust. 1 pkt 1 *Programu* uregulowała: „Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt realizują podmiot prowadzący schronisko dla zwierząt poprzez:

- a. prowadzenie strony internetowej, która zawiera wykaz zwierząt przyjętych z terenu Gminy z podaniem płci, daty i miejsca znalezienia zwierzęcia oraz z zamieszczeniem zdjęcia i innych znanych informacji o nim, w celu umożliwienia zdalnej identyfikacji zagubionych zwierząt przez ich właścicieli oraz ułatwienia procesu adopcyjnego.

b. zapewnienie kontaktu telefonicznego dla osób zainteresowanych adopcją oraz możliwości zapoznania się z wybranym zwierzęciem,

c. prowadzenie innych działań zmierzających do pozyskania nowych właścicieli i oddawania do adopcji bezdomnych zwierząt osobom zainteresowanym, zdolnym zapewnić im należyte warunki bytowania.

Wskazana wyżej regulacja również nie wypełnia dyspozycji art. 11a ust. 2 pkt 5 *ustawy o ochronie zwierząt*, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Rada nie określiła bowiem podmiotu prowadzącego schronisko dla zwierząt, któremu powierzyła zadanie poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

Z kolei w § 8 ust. pkt 1 *Programu*, Rada Gminy uregulowała:

„Usypianie ślepych miotów zwierząt realizują: podmiot prowadzący schronisko dla zwierząt na podstawie zwartej umowy poprzez dokonywanie przez lekarza weterynarii sprawującego opiekę weterynaryjną w schronisku zabiegów usypiania ślepych miotów bezpańskich zwierząt”.

Przepisy § 8 ust. 1 pkt 1 *Programu* także nie wypełniają dyspozycji art. 11a ust. 2 pkt 6 *ustawy o ochronie zwierząt*, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Rada nie określiła bowiem podmiotu prowadzącego schronisko dla zwierząt, który będzie realizował zadanie usypiania ślepych miotów.

W § 12 ust. 1 pkt 1 *Programu* Rada Gminy uregulowała: „Elektroniczne znakowanie (czipowanie) zwierząt, w szczególności psów i kotów, realizują podmiot prowadzący schronisko na podstawie zawartej umowy poprzez obligatoryjne czipowanie bezdomnych zwierząt przyjmowanych do Schroniska”. 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, czego Rada nie uczyniła.

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 Sobolew.

Poza wskazanymi naruszeniami, Wojewoda Mazowiecki zauważa, iż Rada Gmina w § 13, dotyczącym wysokości środków przeznaczonych na realizację *Programu*, nie wskazała kwot, jakie zamierza przeznaczać na część zadań, które przyjęła fakultatywnie tj. sterylizację albo kastrację kotów wolno żyjących oraz czipowanie zwierząt bezdomnych przyjmowanych do schroniska.

Zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt *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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach, w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 lutego 2025 r. wydanym w sprawie o sygn. akt: II SA/Ke 665/24, stwierdził, iż „w orzecznictwie podkreśla się, że przepis ten 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 (...). Program powinien rozdzielać środki finansowe na wszystkie zadania objęte programem, tak aby wiadomo było, czy i jakie środki finansowe przewidziano odpowiednio na poszczególne jego cele”.

W niniejszym przypadku Rada w *Programie* wskazała, iż Gmina będzie realizować i finansować zadania fakultatywne związane ze sterylizacją albo kastracją kotów wolno żyjących oraz elektronicznym znakowaniem zwierząt bezdomnych, przyjmowanych do schroniska, nie określając jednocześnie sposobu finansowania tych zadań oraz środków na to przeznaczonych, co również stanowi istotne naruszenie prawa.

Podsumowując, 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).

Rada Gminy w Sobolewie, 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 *ustawy o ochronie zwierząt*. Pominięcie przez Radę w *Programie* takich kwestii jak wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za realizację zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6 *ustawy o ochronie zwierząt* tj. zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, sterylizacji i kastracji kotów wolno żyjących, odławiania bezdomnych zwierząt, obowiązkowej sterylizacji i kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypiania ślepych miotów oraz zadania określonego w art. 11a ust. 3 *ustawy o ochronie zwierząt* tj. elektronicznego znakowania bezdomnych zwierząt, jak również nie określenie sposobu finansowania zadań, związanych ze sterylizacją albo kastracją kotów wolno żyjących oraz elektronicznym znakowaniem zwierząt bezdomnych przyjmowanych do schroniska oraz środków na to przeznaczonych, 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 Radzie Gminy w Sobolewie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/