



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 29 kwietnia 2026 r.

Poz. 1929

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr P.II.4131.2.130.26 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

dnia 28 kwietnia 2026 r.

Działając na podstawie art. 85, art. 86 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025r. poz. 1153 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXVIII/261/26 Rady Miasta Ustrzyki Dolne z dnia 24 marca 2026 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ustrzyki Dolne na rok 2026”

Uzasadnienie

W dniu 24 marca 2026 r. Rada Miasta Ustrzyki Dolne podjęła uchwałę w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ustrzyki Dolne na rok 2026”.

Zgodnie z powołanym w uchwale art. 11a ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2023r. poz.1580) - 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.

Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (ust. 3). Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (ust. 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).

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. CentralnaBaza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Dokonując oceny treści przyjętego uchwałą Programu, wskazać należy, że w § 2 pkt 1 do 5 określono cele programu, które z jednej strony nie wyczerpują obowiązkowych zadań gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a z drugiej strony zawierają uregulowania wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego.

Zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom gminy (§ 2 pkt 2), zapobiegania zachorowaniom na wściekliznę (§2 pkt 3), są objęte regulacją innych ustaw. Zapewnienie przez gminę porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej należy do obowiązkowego zadania gminy określonego w art.7 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym. Z kolei zapobieganie wściekliznie reguluje m.in. ustawa z dnia 21 listopada 2025r. o zdrowiu zwierząt (Dz.U. z 2025r. poz.1795). Wymienione w § 2 pkt 2 i 3 Programu zadania wykraczają zatem poza zakres upoważnienia ustawowego zapisanego w art.11a ustawy o ochronie zwierząt.

W § 3 ust.1 określono, że opieka nad zwierzętami bezdomnymi przebywającymi na terenie Gminy Ustrzyki Dolne obejmuje odławianie bezdomnych zwierząt (psów i kotów), gdy tymczasem art.11a ust.2 pkt 3 u.o.z. stanowi o odławianiu bezdomnych zwierząt, nie tylko psów i kotów.

W § 3ust.1 pkt 2 Programu Rada Miejska postanowiła, że czasowe przetrzymywanie zwierząt odłowionych przed ich umieszczeniem w schronisku jest dopuszczalne w następujących przypadkach: a) w przypadku zwierząt stanowiących poważne zagrożenie, które przewozi się niezwłocznie do miejsca czasowego przetrzymywania przed ich przewiezieniem do schroniska, b) na czas niezbędny do odnalezienia właściciela zwierzęcia (kiedy okaże się, że zwierzę jest zagubione, a nie bezdomne) lub na czas niezbędny na poszukiwanie nowego właściciela dla zwierzęcia bezdomnego oraz że miejsce czasowego przetrzymywania zwierząt bezdomnych będzie zapewnione przez Fundację Bieszczadzka Organizacja Ochrony Zwierząt ul. 29 listopada 26, 38-700 Ustrzyki Dolne. Powyższe regulacje uchwały w sposób istotny naruszają przepisy art.11a ust.2 pkt 1 u.o.z., który obliguje gminę do zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Jednocześnie przepis art.11 ust.3 wręcz zabrania odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, gdy zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Tymczasem Rada Miejska w uchwale w § 3 ust.1 pkt 2, 3 i 4 jako zasadę przyjęła czasowe przetrzymywanie

odłowionych zwierząt przed ich umieszczeniem w schronisku, również tych zwierząt, które nie stwarzają niebezpieczeństwa dla ludzi lub innych zwierząt.

W § 5 wskazano, że w przypadku zwierząt gospodarskich bezdomnych lub czasowo odebranych dopuszcza się ich przekazanie gospodarstwu posiadającemu odpowiednie warunki do ich przetrzymywania, do czasu ustalenia dalszego postępowania z tymi zwierzętami. Decyzję o przekazaniu właściwemu gospodarstwu podejmować będzie Burmistrz Ustrzyk Dolnych.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin (art. 111 ust. 1 u.o.z.). Pod pojęciem "zwierząt bezdomnych" ustawodawca rozumie zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały (art. 4 pkt 16 u.o.z.). W ocenie organu nadzoru ww. zapisy § 5 we fragmencie: „lub czasowo odebranych” zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 111a ust. 2 u.o.z. Norma kompetencyjna zawarta w art. 111a ust. 2 u.o.z. odnosi się wyłącznie do zwierząt domowych lub gospodarskich, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Tymczasem Rada określiła, że w gospodarstwie tym umieszczane miałyby być zwierzęta gospodarskie odebrane dotychczasowemu właścicielowi. Wskazane w powyższym przepisie zadanie ma na celu zapewnienie realizacji zadań własnych gminy polegających na zapobieganiu bezdomności zwierząt i zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania. Z art. 111a ust. 2 pkt 7 u.o.z. nie można wyinterpretować możliwości rozszerzenia uregulowań Programu w zakresie umieszczania zwierząt mających ustalonego właściciela we wskazanym w uchwale gospodarstwie rolnym.

Ponadto należy zauważyć, że nieprawidłowa jest regulacja § 5 uchwały, przewidująca umieszczenie bezdomnego zwierzęcia gospodarskiego we wskazanym gospodarstwie rolnym na podstawie decyzji przez Burmistrza Ustrzyk Dolnych.

W § 7 Programu Rada Miejska zaplanowała realizację zadania kastracji bezdomnych samców i samic bezdomnych psów i kotów, gdy tymczasem art. 111a ust. 2 pkt 4 u.o.z. określa obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt (nie tylko psów i kotów) w schroniskach dla zwierząt.

Przekroczeniem delegacji ustawowej, w ocenie organu nadzoru, jest uregulowanie zawarte w § 9 zdanie drugie: „Zwierzę bezdomne, które skaleczy człowieka zostanie odłowione i przekazane na obserwację weterynaryjną zgodnie z zaleceniem Powiatowego Lekarza Weterynarii”, gdyż problematyka dotycząca sposobu postępowania w tym zakresie oraz zadań powiatowego lekarza weterynarii reguluje ustawa z dnia 21 listopada 2025r. o zdrowiu zwierząt (Dz.U. z 2025r. poz. 1795).

Uchwalając Program Rada Miejska nie zrealizowała w pełni upoważnienia wynikającego z art. 111a ust. 5 u.o.z. Przepis ten wymaga wskazania w Programie zarówno wysokości środków finansowych na jego realizację, jak i odrębnego uregulowania "sposobu ich wydatkowania". Przez "sposób wydatkowania" środków rozumieć bowiem należy nie tylko określenie, na co środki takie zostaną wydane, ale także wskazanie sposobu działania w zakresie ich rozdysponowania. W uchwale częściowo pominięto kwestię sposobu ich wykorzystania, przez zestawienie planowanych wydatków i określenie trybu postępowania przy ich wydatkowaniu. W szczególności brak jest wskazania wydatków na zadania: obligatoryjną sterylizację i kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt oraz na zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Ze względu na zakres naruszeń prawa, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości jest uzasadnione i konieczne.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
DYREKTOR WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU