DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 27 kwietnia 2026 r.

Poz. 2270

Podpisany przez:
Paweł Chruściel; LUW w Lublinie
Data: 27.04.2026 13:00:27

WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.120.2026 Lublin, dnia 24 kwietnia 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIII/146/2026 Rady Gminy Konopnica z dnia 24 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Konopnica w 2026 rok, w części obejmującej § 2 pkt 3, § 6 pkt 5 w brzmieniu: „W przypadku czasowego umieszczenia znalezionego zwierzęcia w tymczasowym kojcu" oraz § 6 pkt 6 w brzmieniu: „z kojca" Programu, stanowiącego załącznik do uchwały

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 XXIII/146/2026 Rady Gminy Konopnica z dnia 24 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Konopnica w 2026 rok, w części obejmującej § 2 pkt 3, § 6 pkt 5 w brzmieniu: „W przypadku czasowego umieszczenia znalezionego zwierzęcia w tymczasowym kojcu" oraz § 6 pkt 6 w brzmieniu: „z kojca" Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIII/146/2026 została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 marca 2026 r.

Przedmiotową uchwałą, działając na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, ze zm.) Rada Gminy Konopnica przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Konopnica. Program stanowi załącznik do uchwały.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 tej ustawy, 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) obligatoryjną 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.

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 - postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym (por. np. wyrok NSA z dnia 12 października 2016 r., II OSK 3245/16).

W § 2 pkt 3 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały Rada Gminy postanowiła, że *„bezdomne koty umieszczane będą czasowo w Gabinecie Weterynaryjnym, Kozubszczyzna 127A, lub w domach tymczasowych, do czasu znalezienia nowego domu”.*

Zgodnie natomiast z § 6 Programu: *„W przypadku czasowego umieszczenia znalezionego zwierzęcia w tymczasowym kojcu*, ogłoszenie o zwierzęciu umieszczone zostanie na stronie internetowej Gminy – www.konopnica.eu oraz Facebooku w możliwie szybkim terminie, najpóźniej w ciągu 12 godzin*”* (pkt 5); *„*Zwierzę *z kojca* może być wydane jedynie właścicielowi, jeśli wykaże, że zwierzę stanowi jego własność, przekazane do Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt, lub przekazane do adopcji. Zwierzę może być adoptowane przez osobę pełnoletnią, posiadającą zdolność do czynności prawnych, mogącą zapewnić zwierzęciu właściwe warunki utrzymania*”* (pkt 6).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje § 2 pkt 3, § 6 pkt 5 w zakresie słów: „W przypadku czasowego umieszczenia znalezionego zwierzęcia w tymczasowym kojcu” oraz § 6 pkt 6 w zakresie słów: „z kojca” Programu zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 2 pkt 1 tej ustawy, program powinien regulować kwestie zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Ponadto, ustawodawca w art. 11 ust. 3 ustawy wprowadził zakaz odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a.

W przywołanych przepisach ustawa przewiduje obligatoryjnie zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Tym samym nie jest dopuszczalne tymczasowe przetrzymywanie odłowionych zwierząt w miejscu innym niż schronisko.

Użyte przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy słowo "zapewnienie" oznacza, zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN, "wypowiedź przekonującą, że coś jest albo będzie na pewno"; rzecz. od czas. "zapewnić" - "1. oświadczyć komuś, że coś jest lub będzie na pewno; 2. sprawić, że coś się stanie, lub ktoś uzyska coś" (za https://sjp.pwn.pl, podobnie: Nowy słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s.1237).

W analizowanych przepisach ustawodawca nakłada na gminę obowiązek zapewnienia, czyli sprawienia, iż bezdomne zwierzęta odłowione na terenie gminy uzyskają miejsce w schronisku dla zwierząt i zawarcia stosownych postanowień w tym zakresie w uchwalonym programie.

Ratio legis art. 11a ustawy sprowadza się zatem do wzmocnienia odpowiedzialności gmin za generowaną przez ich mieszkańców bezdomność zwierząt. Ustawa nie ogranicza przy tym obowiązków gminy

w powyższym zakresie wyłącznie do sytuacji standardowych, typowych, zwyczajnych. Celem ustawodawcy było urealnienie realizacji obowiązków gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi (por. m.in. wyroki NSA z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13; z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16).

Należy zatem przyjąć, że w uchwalanym corocznie programie Rada powinna określić schronisko jako jedyną kwalifikowaną prawnie placówkę, która będzie zapewniała miejsce dla zwierząt bezdomnych z terenu danej gminy w całym okresie obowiązywania programu. Schronisko stanowi obiekt (placówkę) właściwą do zapewnienia bezdomnym zwierzętom należytej opieki i ochrony. Tego rodzaju podmiot spełniać bowiem musi określone prawem wymagania, co z kolei gwarantuje należyty poziom zapewnianych usług. Nie jest zatem możliwe zastępowanie przez radę schroniska innymi podmiotami (nawet najlepiej prowadzonymi), które jednak nie spełniają ustawowo określonych wymogów przewidzianych dla schroniska.

Powyższe stanowisko potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 3227/17, w którym stwierdzono, iż: *„Bez wątpienia bowiem, powołany powyżej art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. jednoznacznie wskazuje schronisko dla zwierząt jako obiekt (placówkę) właściwą do zapewnienia bezdomnym zwierzętom należytej opieki i ochrony. Tego rodzaju podmiot spełniać bowiem musi określone prawem wymagania, co z kolei gwarantuje należyty poziom zapewnianych usług. Racje i wnioski zaprezentowane przez sąd I instancji w zaskarżonym wyroku, choć niewątpliwie słuszne z punktu widzenia przedstawionej aksjologii, abstrahują jednak od uwarunkowań prawnych, a nadto także i faktycznych. Jak już wyżej bowiem wskazano, ustawodawca w przepisie art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. zdecydował, że zapewnienie bezdomnym zwierzętom opieki winno nastąpić poprzez umieszczanie ich w schronisku dla zwierząt. Treść normy prawnej zawartej w cytowanym przepisie nie budzi wątpliwości. Wskazana jednostka (schronisko) spełniać musi normatywnie określone wymagania (por. cytowana wyżej definicja tego pojęcia), co oznacza, że nie ma podstaw do dowolnego zastępowania przez lokalnego prawodawcę w stanowionych aktach prawnych, placówek o kwalifikowanych prawnie cechach (schronisko), podmiotami innymi, niespełniającymi ustawowo określonych wymogów”.*

Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w schronisku jest ustawowym obowiązkiem gminy. Żaden przepis ustawy o ochronie zwierząt nie zezwala na przetrzymywanie wyłapanych zwierząt w miejscu tymczasowego przetrzymywania (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 września 2014 r., sygn. akt II SA/Go 576/14).

Analogiczne stanowisko organu nadzoru zostało wyrażone w rozstrzygnięciach nadzorczych m.in. z dnia 14 grudnia 2023 r., znak: PN-II.4131.436.2023, stwierdzającym nieważność uchwały Nr LVI/321/23 Rady Gminy Tereszpol z dnia 24 listopada 2023 r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Tereszpol w 2024 r.; z dnia 24 kwietnia 2023 r., znak: PN-II.4131.160.2023, stwierdzającym nieważność uchwały Nr XXXIV/292/2023 Rady Gminy Łabunie z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łabunie w 2023 r."; z dnia 24 kwietnia 2023 r., znak: PN-II.4131.159.2023, stwierdzającym nieważność uchwały Nr XLVII/392/2023 Rady Gminy Komarów - Osada z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Komarów - Osada na 2023 rok".

Powyższe stanowisko w tej kwestii również zostało przekazane do wiadomości jednostek samorządu terytorialnego w piśmie z dnia 17 października 2024 r. znak: PN-II.40.12.2024.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIII/146/2026 we wskazanym zakresie 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 Konopnica

2) Przewodniczący Rady Gminy Konopnica