



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.119.9.2026.RJ1

Wrocław, 28 kwietnia 2026 r.

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 XXVI/375/26 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie uchwalenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Siechnice w 2026 roku.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 26 marca 2026 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), art. 11 ust. 1 i art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), Rada Miejska w Siechnicach podjęła uchwałę nr XXVI/375/26 w sprawie uchwalenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Siechnice w 2026 roku, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 2 kwietnia 2026 r. za pośrednictwem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (e-Doręczenia).

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 1 i ust. 5 w związku z ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), zwanej dalej także „ustawą”, poprzez niewypelnienie obowiązku ustawowego w zakresie: zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz niewskazania sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, 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 (ust. 1). 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.

Wykładnia celowościowa przepisu art. 11a ustawy, który należy interpretować w powiązaniu z jej art. 11, prowadzi do wniosku, że dla skutecznej realizacji zadań własnych gminy, polegających na zapobieganiu bezdomności zwierząt i zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywaniu, konieczne jest określenie w sposób konkretny sposobu realizacji tych zadań. Dlatego też, uchwała podejmowana na podstawie art. 11a ustawy, obligatoryjnie powinna zawierać elementy wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 1-8, ze skonkretyzowaniem ich treści.

I.

Analiza przedmiotowej uchwały wskazuje, że Rada Miejska nie określiła w uchwale schroniska dla zwierząt bezdomnych, którego celem jest zapewnienie opieki i schronienia zwierzętom bezdomnym.

Z treści § 3 pkt 1, § 4 pkt 4, § 5 pkt 4 i § 6 załącznika nr 1 do uchwały nr XXVI/375/26 wynika wprawdzie, że: „*W ramach zapobiegania bezdomności zwierząt Gmina: 1) zapewnia opiekę bezdomnym zwierzętom z terenu Gminy w schronisku*” (§ 3 pkt 1), „*Opieka nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt w zakresie wynikającym z Programu realizowane są przez: (...) 4) podmiot prowadzący schronisko*” (§ 4 pkt 4), „*Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom z terenu Gminy realizowane jest przez: (...) 4) umieszczane odłowionych zwierząt w schronisku*” (§ 5 pkt 4), „*Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w schronisku jest realizowane w następujący sposób: 1) schronisko zapewnia bezdomnym zwierzętom odłowionym z terenu Gminy, utrzymanie w odpowiednich warunkach, właściwe żywienie i odpowiednią pielęgnację do czasu przekazania zwierząt do adopcji, 2) schronisko zapewnia bezdomnym zwierzętom obligatoryjną sterylizację lub kastrację, 3) podmiot prowadzący schronisko podejmuje działania w zakresie adopcji zwierząt.*” (§ 6), jednak, co istotne, **żaden z przepisów uchwały nie określa konkretnego schroniska dla zwierząt, z podaniem jego nazwy i adresu, które ww. zadania miałyby realizować.**

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru zwrócił się z wnioskiem do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Siechnicach m.in. o wyjaśnienie braku określenia w uchwale schroniska dla zwierząt bezdomnych (pismo z dnia 14 kwietnia 2026 r., znak PNK-N.4131.119.9.2026.RJ1).

Z odpowiedzi udzielonej przez Zastępcę Burmistrza Siechnic, pisma z dnia 20 kwietnia 2026 r. znak WKOŚ-ZGW.6140.13.2026.AJ, wynika m.in., że podejmowane są czynności mające na celu zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, jednak aktualnie Gmina Siechnice nie posiada zawartej umowy ze schroniskiem.

Zdaniem organu nadzoru powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Podnoszone bowiem przez Gminę argumenty nie mogą stanowić uzasadnienia do sprzecznego z treścią art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt uregulowania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, poprzez brak zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt.

Warto również wskazać, że Powiatowy Lekarz Weterynarii we Wrocławiu w opinii z dnia 1 kwietnia 2026 r., znak pisma ZO.545.9.2026, negatywnie zaopiniował projekt kwestionowanej uchwały, wskazując, że cyt. „*przedmiotowy dokument nie obejmuje wymaganego ustawą zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt (nie wskazuje bowiem konkretnego schroniska dla zwierząt, w szczególności jego adresu)*”.

W konsekwencji należy stwierdzić, że aktualnie Gmina Siechnice nie realizuje obowiązku ustawowego w zakresie zapewnienia zwierzętom bezdomnym miejsca w schronisku dla zwierząt. Brak wskazania w przedmiotowej uchwale konkretnego schroniska dla zwierząt narusza art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt. W ocenie organu nadzoru, jedynie wskazanie konkretnego schroniska dla zwierząt, z podaniem jego nazwy i adresu, stanowi wypełnienie nałożonego przez prawodawcę obowiązku wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt.

Ustawodawca podkreślił wagę ww. zagadnienia poprzez konieczność jego określenia w uchwale rady gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego.

W wyroku z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 622/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał, że „*(...) art. 11 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. (...) ustawodawca w przepisie art. 11 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 (...) Wskazać należy, że obowiązek zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku funkcjonuje w ustawodawstwie polskim od 2012 r. Długi już okres obowiązywania tego wymogu powinien być wystarczający dla dostosowania lokalnych uwarunkowań do wymogów ustawowych, a zatem spełnienia przez gminy tych obowiązków, które nałożone zostały na gminy przepisami powszechnie obowiązującego prawa.”.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zwraca się także uwagę na „wykonawczy”, konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi wyjaśniając, że 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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2019 r. II OSK 1754/18 i przywołane tam orzecznictwo). Uchwały podejmowane na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt powinny zatem zawierać postanowienia indywidualno-konkretne (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2024 r., sygn. akt I OSK 827/24).

Brak wskazania w programie konkretnych podmiotów obowiązanych do wykonywania określonych zadań, w tym przypadku w zakresie zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, godzi w ratio legis ustawy. Rada Miejska, w celu wypełnienia dyspozycji art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, powinna wskazać *expressis verbis* konkretny podmiot realizujący obowiązki, o których mowa w tym przepisie.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że zabronione jest odławianie zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt (art. 11 ust. 3 ustawy). Z uwagi na fakt, że Gmina Siechnice nie zapewnia zwierzętom bezdomnym miejsca w schronisku, nie może realizować powierzonego jej ustawowo zadania wyłapywania bezdomnych zwierząt, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały.

Powyższe ma również niezwykle istotne znaczenie w kontekście art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie zwierząt, w myśl którego program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Tak więc również i w tym przypadku ustawodawca uznał za istotne, aby obowiązkowa sterylizacja albo kastracja były przeprowadzane przez uprawniony i nadzorowany przez organy Inspekcji Weterynaryjnej (zob. art. 11c ustawy o ochronie zwierząt), podmiot będący schroniskiem dla zwierząt.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi swoimi postanowieniami powinien wyznaczać w sposób jasny i wyczerpujący konkretne działania w zakresie określonym przez ustawodawcę w upoważnieniu ustawowym. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi, jako akt prawa miejscowego, jest aktem wykonawczym do ustawy i musi realizować w całości zakres upoważnienia ustawowego. Rada gminy jest zobowiązana do wypełnienia w sposób kompleksowy delegacji ustawowej poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów upoważnienia skutkuje brakiem pełnej jego realizacji i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

II.

Ponadto zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina. Lokalny prawodawca zobowiązany został zatem przepisem art. 11a ust. 5 ustawy nie tylko do wskazania – ogólnej – wysokości (kwoty) środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań program, ale także do określenia konkretnego sposobu ich wydatkowania. Użyte przez ustawodawcę określenie „sposób wydatkowania” środków finansowych, oznacza przedstawienie w programie, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania ogólnej kwoty (wysokości) środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie (zob. wyrok NSA z dnia 19 września 2024 r., sygn. akt I OSK 827/24).

W § 2 uchwały, Rada Miejska postanowiła, że: *„Finansowanie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Siechnice w 2026 roku określa się w następujący sposób: 1) środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone są w budżecie Gminy w wysokości 178 000,00 zł; 2) środki finansowe wydatkowane są poprzez zlecenie świadczenia usług i dostaw zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320).”*

W ocenie organu nadzoru regulacja § 2 uchwały nie wypełnia dyspozycji art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z ukształtowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stanowiskiem przepis art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt bezwzględnie wymaga, by rada gminy w sposób szczegółowy i wyczerpujący określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków poprzez egemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań (por. m.in. wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 maja 2024 r., sygn. akt I OSK 76/23, uznał, że *„(...) art. 11a ust. 5 u.o.z. bezwzględnie wymaga, aby rada gminy w sposób szczegółowy i wyczerpujący określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków przez przykłady zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań. W orzecznictwie utrwalony jest przy tym pogląd, zgodnie z którym użyte w art. 11a ust. 5 u.o.z. sformułowanie «program zawiera» wskazuje jednoznacznie na konieczność zamieszczenia obu wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu. Jest to więc norma o charakterze iuris cogentis i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie w uchwale, prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości.”*

Wskazać również należy, że lokalny prawodawca zobowiązany został przepisem art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań programu, ale także do określenia konkretnego sposobu ich wydatkowania. Użyte przez ustawodawcę określenie „sposób wydatkowania” środków finansowych, oznacza przedstawienie w programie, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że Rada Miejska w Siechnicach uchwalając przedmiotowy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi nie określiła w sposób wyczerpujący kwestii sposobu finansowania realizacji zadań przewidzianych w programie.

Rada Miejska w § 2 ust. 1 uchwały ograniczyła się do przedstawienia ogólnej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu – 178 000,00 zł. W przyjętych postanowieniach pominięto określenie wysokości środków finansowych na realizację zadań określonych w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 ustawy o ochronie zwierząt. Zapis § 2 uchwały nie wypełnia zatem delegacji ustawowej, a więc pozostaje w istotnej sprzeczności z treścią i celem art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt. Rada Miejska nie wskazała w nim bowiem, jaka konkretnie kwota przeznaczona będzie na każde z poszczególnych zadań i czy w konsekwencji rzeczywiście każde z tych zadań będzie finansowane, a więc jakie środki powinny zostać przeznaczone np. na odławianie bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów czy poszukiwanie miejsca dla bezdomnych zwierząt. Oznacza to, że w istocie rozdział tych środków został pozostawiony do uznania organowi wykonawczemu gminy (tu: Burmistrzowi Siechnic). Rada pozostawiła bowiem w tym zakresie całkowitą dowolność organowi wykonawczemu. Wbrew zatem przepisowi art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt przedmiotowa uchwała nie uregulowała w wyczerpujący, całościowy sposób kwestii finansowania realizacji zadań przewidzianych

w programie, a Rada Miejska – nie określając konkretnego sposobu wydatkowania środków – nie wypełniła delegacji ustawowej (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 57/22).

W ocenie organu nadzoru, pominięcie określenia konkretnej wysokości środków przeznaczonych na konkretne cele i w konsekwencji brak wskazania sposobu wydatkowania tych środków na realizację poszczególnych celów programu stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

Organ nadzoru wskazuje także wobec § 5 pkt 1 załącznika nr 1 do uchwały, stanowiącego o interwencyjnym odławianiu bezdomnych zwierząt domowych, jako na modyfikującego przepis ustawowy, co stanowi istotne naruszenie prawa. Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy program zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje odławianie bezdomnych zwierząt, bez precyzowania rodzaju zwierząt.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, 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. Przepis art. 11a ust. 1 ustawy wskazuje, że ustawodawca nałożył na radę gminy termin podjęcia uchwały – do dnia 31 marca każdego roku. W związku z tym, iż przepis ten nie określa charakteru terminu ani też skutków prawnych jego niezachowania, a także biorąc pod uwagę zasady wykładni celowościowej, wskazany termin zobowiązujący radę gminy do podjęcia przedmiotowego programu należy traktować jako termin instrukcyjny, mający znaczenie „aktywizujące”. W konsekwencji, podjęcie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt po upływie ww. terminu, mimo, że stanowi niewątpliwie naruszenie prawa, nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały i samo przez się nie pozbawia organu stanowiącego kompetencji do podjęcia takiej uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono 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