



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 10 marca 2025 r.

Poz. 927

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.13.2025.AK1 WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 7 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907 i poz. 1940)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XI/58/2025 Rady Gminy w Lipnicy z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Lipnica, na rok 2025.

Uzasadnienie

W dniu 5 lutego 2025 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr XI/58/2025 Rady Gminy w Lipnicy z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Lipnica, na rok 2025, dalej zwana „uchwałą”.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 oraz Dz. U. z 2022 r. poz. 2375), dalej jako: „ustawa” i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 19 lutego 2025 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy w Lipnicy o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały oraz poinformował o możliwości złożenia wyjaśnień w sprawie.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W § 1 uchwały Rada Gminy w Lipnicy przyjęła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi

oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lipnica na rok 2025, stanowiący załącznik do uchwały. W treści § 9 załącznika do uchwały postanowiła, że *„zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (bezdolnych i dzikich) oraz transportu tych zwierząt realizuje Gabinet Weterynaryjny w Tuchomiu, o którym mowa w § 8 ust. 6”*.

Ponadto w § 11 załącznika do uchwały, Rada Gminy w Lipnicy zawarła przepis, zgodnie z którym w ust. 1 *„środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu, zabezpieczone są w budżecie Gminy Lipnica w wysokości 50 000,00 zł (słownie: pięćdziesiąt tysięcy złotych 00/1000)”*, natomiast w ust. 2 uchwaliła, że *„środki finansowe wydatkowane będą poprzez zawieranie umów, przedmiotem których jest świadczenie usług i dostaw, zgodnie z zapisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605)”*.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego podlegający publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa

miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Jednocześnie zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wymaga, aby organ stanowiący gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym działał ściśle w granicach tego upoważnienia (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 686/12).

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Przepis art. 11a ust. 1 ustawy przewiduje, że rada gminy wypełniając obowiązek wynikający z art. 11 ust. 1 ustawy określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, dalej zwany „programem”. Zgodnie zaś z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt program 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.

Ponadto program opieki może obejmować plan znakowania zwierząt, jak również plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3 i 3a ustawy).

Dodatkowo zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy 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.

Z treści przytoczonych przepisów jednoznacznie wynika, że rada gminy zobligowana jest podjąć uchwałę przyjmującą program oraz, że program ten musi zawierać co najmniej wszystkie elementy wskazane w art. 11a ust. 2 ustawy.

Mając na uwadze treść § 9 załącznika do uchwały, organ nadzoru podkreśla, że z utrwalonej linii orzeczniczej wynika, że „przedmiotowy program obejmuje w szczególności zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Wykładnia językowa wskazuje wyraźnie, iż regulacja ta odnosi się do wszystkich zwierząt, które ucierpiały w przypadkach zdarzeń drogowych. Nie różnicuje zatem obowiązku zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej zależnie od tego, czy dane zwierzę jest bezdomne, czy też posiada opiekuna. Nie sposób również znaleźć przekonujących argumenty o charakterze celowościowym, które mogłyby podważać powyższy wynik wykładni językowej[...]. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dostrzeżono, że ratio legis powyższego przepisu jest takie, aby każde poszkodowane zwierzę znalazło natychmiastową pomoc lekarską, bez zwłoki wynikającej m.in. z konieczności poszukiwania jego właściciela.” (tak: wyrok NSA z dnia 21 maja 2024 r. sygn. akt I OSK 12/24, podobnie wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r. sygn. akt II OSK 1503/17, wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 grudnia 2022 r. sygn. akt II SA/Ke 553/22, wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 marca 2023 r. sygn. akt II SA/Łd 995/22).

Zgodnie z powyższym należy stwierdzić, że regulacja § 9 załącznika do uchwały w zakresie słów „bezdomnych i dzikich” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt. Stosownie do tego przepisu Rada zobowiązana jest do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. W wypadkach drogowych mogą brać udział np. zwierzęta domowe, zwierzęta gospodarskie, jak również zwierzęta dzikie. W związku z tym należy podkreślić, że wynikający z ustawy obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt dotyczy wszystkich zwierząt, nie tylko bezdomnych i dzikich.

Odnosząc się zaś do treści § 11 załącznika do uchwały należy zaznaczyć, że zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 22 września 2020 r. sygn. akt II OSK 1087/20 „*Nie ulega wątpliwości, że wskazany przepis 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*”. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 grudnia 2022 r. IV SA/Po 741/22, wskazał, że: „(...) 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. Czym innym jest wskazanie sposobów realizacji celów programu, a czym innym konkretne i jednoznaczne ustalenie w ramach przewidzianych środków sposobów ich wydatkowania, które z oczywistych względów powinny być zgodne z celami i przyjętymi założeniami programu”. W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 11 załącznika do uchwały nie jest wystarczająca dla wypełnienia obowiązku uchwałodawczego rady gminy wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy. Mając na uwadze powyżej przytoczone orzecznictwo oraz brzmienie art. 11a ust. 5 ustawy, rada gminy zobowiązana jest do wskazania w Programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków – w sposób konkretny i jednoznaczny.

W ocenie organu nadzoru treść § 9 załącznika do uchwały w zakresie słów „bezdomych i dzikich” oraz treść § 11 załącznika do uchwały zostały podjęte przez Radę Gminy w Lipnicy z odpowiednio przekroczeniem oraz niewypełnieniem delegacji ustawowej, a tym samym zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 8 oraz art. 11a ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności Nr XI/58/2025 Rady Gminy w Lipnicy z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Lipnica, na rok 2025 jest uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Beata Rutkiewicz