



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 3 czerwca 2026 r.

Poz. 2347

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr PN-II.4131.45.2026

Wojewody Pomorskiego

z dnia 7 maja 2026

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 oraz poz. 1436)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XIX/24/2026 Rady Gminy Wicko z dnia 31 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia programu zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wicko.

Uzasadnienie

W dniu 7 kwietnia 2026 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr XIX/24/2026 Rady Gminy Wicko z dnia 31 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia programu zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wicko, zwana dalej „uchwałą” lub „Programem”.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 23 kwietnia 2026 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Wicko 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 uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 3 i art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, Dz. U. z 2022 r. poz. 2375 oraz Dz. U. z 2025 r. poz. 1696 i poz. 1795, dalej jako: „u.o.z.”) w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W § 6 ust. 2 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Wicko postanowiła, że „*Wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację przedmiotowego Programu wynosi 88.000,00 zł, z podziałem na: sterylizację, kastrację i usypianie ślepych miotów oraz zapewnienie zwierzętom poszkodowanym w wyniku zdarzeń drogowych całodobowej opieki, utylizacja martwych zwierząt - 32.000,00 zł, dokarmianie kotów wolno żyjących - 1.000,00 zł, odłów bezpańskich psów 55.000,00 zł.*” Ponadto, w ust. 4 ww. artykułu organ stanowiący zawarł postanowienie, zgodnie z którym „*w zakresie dotyczącym zwierząt gospodarskich koszty transportu zwierząt do gospodarstwa, leczenia oraz utrzymania zwierząt pokrywane są z chwilą odbioru zwierząt przez właściciela, albo z dochodów uzyskanych ze sprzedaży zwierząt*”.

Na wstępie organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy działają w granicach i na podstawie prawa. Uchwały w sprawie Programu są podejmowane przez rady gmin na mocy art. 11a u.o.z. Mając na uwadze brzmienie art. 11a ust. 5 ustawy, Rada Gminy Wicko 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, tym samym odnosząc się do pełnej treści art. 11a ust. 2, w którym zawarto obligatoryjne formy ochrony objęte programem.

W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 6 ust. 2 załącznika do uchwały prowadzi do naruszenia art. 11a ust. 2 pkt. 3 w zw. z art. 11a ust. 5 u.o.z. Jak wynika z niniejszej regulacji, obligatoryjnym elementem programu jest uregulowanie kwestii odławiania bezdomnych zwierząt, w tym również wyznaczenie konkretnej sumy środków przeznaczonych na realizację ww. zadania. Ograniczenie finansowania odławiania zwierząt bezdomnych jedynie do możliwości odławiania psów nie stanowi pełnego wypełnienia obowiązku, jaki ustawa nakłada w tym przedmiocie na Radę Gminy, jest również niezgodne z celem wyznaczonym przez Radę Gminy w § 1 ust. 1 pkt 3 Programu.

Jak wskazuje w przedmiocie powyższego zagadnienia wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 2020 r. (sygn. akt II OSK 1087/20) *"lokalny prawodawca zobowiązany został zatem 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. 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. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Innymi słowy, rada gminy zobowiązana jest nie tylko do działania w zakresie ustawowej delegacji, ale także do jej wypełnienia, co winno nastąpić na drodze uregulowania wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne w sposób całościowy i maksymalnie precyzyjny, tak aby stworzyć adresatom programu pewne warunki jego realizacji"*.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Wicko, regulując w niniejszej uchwale kwestię ponoszenia kosztów przez osoby trzecie, działała bez podstawy prawnej, co stanowi naruszenie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazać należy, że zgodnie z art. 11a ust. 5 u.o.z., koszty realizacji programu zapobiegającego bezdomności zwierząt ponosi gmina, dlatego brak jest ustawowego upoważnienia do obciążania osób będących właścicielami zwierząt kosztami poniesionymi przez gminę w drodze aktu prawa miejscowego. Jak słusznie wskazuje w tym przedmiocie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach (por. Wyrok WSA w Kielcach z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 44/19): .

W ustawie o ochronie zwierząt nie przewidziano możliwości przerzucenia albo zwrotu w trybie administracyjnym takich kosztów ani w całości, ani w części na właściciela zwierzęcia uznanego za bezdomne. Pogląd ten zasadny jest tym bardziej, jeśli weźmie się pod uwagę art. 7 ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt, formułujący możliwość obciążenia kosztami utrzymania zwierzęcia właściciela, od którego zwierzę czasowo odebrano. Nie oznacza to, że gmina nie może dochodzić od właściciela zwrotu świadczenia (dochodzenie takich należności może odbywać się jednak tylko na drodze postępowania cywilnego). Natomiast właściwą podstawą do rozstrzygania o kosztach wylapania i umieszczenia w schronisku zwierzęcia, które zostało pozostawione bez należytej opieki nie może być akt prawa miejscowego, ponieważ może on być wydany wyłącznie w takim zakresie, jaki przewiduje ustawa.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 stycznia 2014 r. (sygn. akt II SA/Wr 839/13), wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 2014 r. (sygn. akt II SA/Wr 82/14), wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 13 grudnia 2023 r. (sygn. akt II SA/Ke 569/23), wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2015 r. (sygn. akt II OSK 655/14).

Organ nadzoru wskazuje zatem, że rada gminy jest zobowiązana do zwarcia w programie wszystkich elementów obligatoryjnych, zgodnie z zakresem wskazanym w ustawie, a ponadto nie może obciążać kosztami realizacji programu zewnętrznych podmiotów. W ocenie organu nadzoru postanowienia § 6 ust. 2 i 4 załącznika do przedmiotowej uchwały zostały tym samym podjęte z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 5 u.o.z. w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Wobec powyższego stwierdzenie uchwały Nr XIX/24/2026 Rady Gminy Wicko z dnia 31 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia programu zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wicko 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