



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 25 kwietnia 2025 r.

Poz. 2067

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.147.2025.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 24 kwietnia 2025 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/152/2025 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gryfice w roku 2025.

Uzasadnienie

W dniu 24 marca 2025 r. Rada Miejska w Gryficach podjęła uchwałę Nr XV/152/2025 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gryfice w roku 2025.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 28 marca 2025 r.

Materialnoprawną podstawę ww. aktu stanowi m.in. art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt¹⁾, zgodnie z którym 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. Co ważne, program ten 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 (art. 11a ust. 2 ustawy).

Dalej, ustawodawca postanowił, że 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 (art. 11a ust. 5 ustawy).

Z treści cytowanych przepisów wynika, że rada gminy zobligowana jest podjąć uchwałę przyjmującą program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który musi zawierać

¹⁾ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r., poz. 1580 z późn. zm.).

co najmniej te elementy, które zostały wymienione w art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt. Ustawodawca enumeratywnie wskazał bowiem zakres spraw, które winny być unormowane w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, w tym zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Ze sformułowania „program obejmuje” należy wyprowadzać wniosek o obowiązkowym zakresie jego regulacji w odniesieniu do wymienionych w art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt kwestii²⁾.

Analiza uchwały Nr XV/152/2025 Rady Miejskiej w Gryficach w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gryfice w roku 2025 prowadzi do wniosku, że nie wyczerpuje ona zakresu spraw przekazanych do uregulowania we wskazanych wyżej przepisach. Akt ten bowiem nie reguluje w pełni kwestii dotyczących zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt.

Wprawdzie z § 1 ust. 1 Załącznika Nr 1 do ww. aktu wynika, że program ma zastosowanie do wszystkich zwierząt domowych, w szczególności do psów i kotów, a także kotów wolno żyjących oraz zwierząt gospodarskich, dodatkowo, w finansowaniu programu (Rozdział 10), przeznaczono środki finansowe na zapewnienie miejsc bezdomnym zwierzętom w schronisku, jednakże, z pozostałych zapisów Programu - § 5 pkt 1, § 7 ust. 2, § 8 – wynika, że do schroniska dla zwierząt przyjmowane są wyłącznie psy. Zgodnie z wymienionymi przepisami: *Ustala się, że Program ma na celu: zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom z terenu Gminy, poprzez ich odłowienie i umieszczenie w schronisku - dotyczy psów, oraz poprzez poszukiwanie nowych właścicieli dla zwierząt - dotyczy psów i kotów (§ 5 pkt 1) oraz zmniejszenie populacji zwierząt bezdomnych poprzez kastrację i zapewnienie miejsca w schronisku psom zagubionym, wałęsającym się lub odebranych na podstawie zapisów ustawy o ochronie zwierząt (§ 5 pkt 7). Odłowione bezdomne psy trafiają do Schroniska gdzie podlegają obowiązkowej kastracji w terminie 6 tygodni od umieszczenia w schronisku, jeśli nie ma przeciwwskazań związanych ze zdrowiem zwierzęcia (§ 7 ust. 2). Zapewnienie bezdomnym psom miejsca w Schronisku:*

Gmina zapewnia opiekę bezdomnym psom poprzez partycypowanie w kosztach utrzymania schroniska dla bezdomnych zwierząt w Schronisku. Zadanie to odbywa się na podstawie Porozumienia Komunalnego z Gminą Golczewo zawartego od dnia 01 sierpnia 2017 roku na czas nieoznaczony (§ 8 ust. 1). Porozumienie zapewnia przyjmowanie do schroniska bezdomnych psów z terenu Gminy (§ 8 ust. 2).

Z treści uchwały wynika zatem, że w schronisku zapewnia się miejsce wyłącznie bezdomnym psom, a co za tym idzie kastrację wykonuje się jedynie tym zwierzętom. Skoro ustawodawca jednoznacznie wskazał, że regulacje te mają dotyczyć *bezdomnych zwierząt* (art. 11a ust. 2 pkt 1) oraz *zwierząt w schroniskach dla zwierząt* (art. 11a. ust. 2 pkt 4), to organ stanowiący nie jest władny do zawężenia tak sformułowanego obowiązku poprzez zapewnienie miejsca w schronisku oraz kastrację jedynie bezdomnym psom.

Tymczasem, przez zwierzęta bezdomne na gruncie ustawy o ochronie zwierząt rozumie się 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 ustawy o ochronie zwierząt).

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 12 września 2024 r., sygn. akt II SA/Ke 300/24 *obowiązkowe elementy programu zostały określone w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 i ust. 5 ustawy, fakultatywne w ust. 3 i ust. 3a, a obowiązkowe elementy programu, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6 mogą zostać powierzone podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Uchwalając program rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień (...). Trafny jest wreszcie zarzut związany z ograniczeniem finansowania zadań polegających na wylapywaniu i umieszczeniu w schronisku wyłącznie do psów oraz wykonywania sterylizacji i kastracji wyłącznie do psów i kotów, podczas gdy zadania te zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 1, 3 i 4 dotyczyć mają ogólnie bezdomnych zwierząt.*

Podobnie wypowiedział się ww. Sąd w wyroku z dnia 6 listopada 2024 r., sygn. akt. II SA/Ke 477/24, wskazując, że Rada Miejska ograniczyła umieszczanie zwierząt w schronisku jedynie do bezdomnych psów, przez co również nie zrealizowano delegacji ustawowej. Rada zawęziła krąg bezdomnych zwierząt jedynie do

²⁾por: wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13.

psów, zapominając, że art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. dotyczy zwierząt bezdomnych, do których - zgodnie z art. 4 pkt 16 u.o.z. - zalicza się 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. Z kolei zwierzęta domowe to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza (art. 4 pkt 17 u.o.z.).

Ustawodawca wprost wskazał, że gmina zobowiązana jest zapewnić miejsce dla wszystkich zwierząt bezdomnych w schroniskach dla zwierząt, natomiast w myśl art. 4 pkt 25 ustawy *Ilekróć w ustawie jest mowa o: "schronisku dla zwierząt"* - rozumie się przez to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1075). Ustawodawca w sposób celowy w ramach programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt wskazał na schronisko dla zwierząt.

Dodatkowo, na marginesie należy też zauważyć, że uchwała Nr XV/152/2025 obarczona jest inną wadą prawną, która jednakże nie ma charakteru istotnego.

Rada gminy zobligowana jest uchwalić program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który powinien określać wysokość środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym³⁾ użyty przez ustawodawcę zwrot "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 bowiem 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 treści § 19 Załącznika do uchwały Nr XV/152/2025 Rada Miejska w Gryficach wskazała, że: *W budżecie Gminy zabezpieczono środki finansowe w wysokości 211.500,00 zł, przeznaczone na realizację zadań wynikających z Programu. Wskazane w ust. 1 środki finansowe, wydatkowane będą na niżej wymienione zadania w wysokości:*

- 1) 99 000,00 zł – zapewnienie miejsc bezdomnym zwierzętom w Schronisku oraz partycypacja w kosztach jego utrzymania,
- 2) 64 000,00 zł – świadczenie usług weterynaryjnych dla bezdomnych psów i kotów oraz kotów wolno żyjących, a także zwierząt uległych wypadkowi w zdarzeniu drogowym na terenie Gminy,
- 3) 12 000,00 zł – zakup karmy dla bezpańskich i wolno żyjących kotów z terenu Gminy,
- 4) 4 200,00 zł – odbiór, transport i utylizacja zwłok padłych zwierząt z terenu Gminy,
- 5) 15 500,00 zł – wylapywanie bezdomnych zwierząt,
- 6) 13 400,00 zł – transport zwierząt z terenu Gminy do schroniska,
- 7) 3 400,00 zł – czipowanie bezpańskich zwierząt.

Z powyższego wynika, że Rada wskazała ogólną pulę środków przeznaczonych na realizację Programu, a także wymieniła poszczególne zadania, oraz środki finansowe, które będą na nie wydatkowane, nie wskazując jednoznacznie i wyraźnie w którym z punktów mieszczą się wydatki, przeznaczone na: opiekę nad wolno żyjącymi kotami, obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, usypianie ślepych miotów, gospodarstwo rolne, które zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich.

Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym *nie wyklucza się ogólnego określenia środków dla kilku zadań, bądź też poprzez wskazanie podmiotów realizujących zadania zawarte w programie*. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 18 maja 2023 r., sygn. akt II SA/Sz 85/23 *bardziej czytelne byłoby wyraźne wyodrębnienie kwot przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań, ale nie można uznać za istotne naruszenie prawa między innymi określenia środków dla*

³⁾ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 grudnia 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 741/22.

kilku zadań łącznie, oczywiście pod warunkiem takim, że gwarantują one zabezpieczenie finansowe dla realizacji zadań⁴⁾.

Mając na uwadze powyższą argumentację, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/152/2025 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gryfice w roku 2025, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

⁴⁾ Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 marca 2024 r., sygn. akt II SA/Sz 1070/23.