



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 23 maja 2025 r.

Poz. 4534

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.101.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 14 maja 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, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XII/101/2025 Rady Gminy Sieroszewice z dnia 7 kwietnia 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu dofinansowania zabiegów sterylizacji i kastracji psów i kotów na terenie Gminy Sieroszewice w roku 2025” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 7 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Sieroszewice XII/101/2025 w sprawie przyjęcia „Programu dofinansowania zabiegów sterylizacji i kastracji psów i kotów na terenie Gminy Sieroszewice w roku 2025”, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2023r. poz. 1580) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz.1465)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 14 kwietnia 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98; opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mocą badanej uchwały Rada Gminy Sieroszewice przyjęła „Program dofinansowania zabiegów sterylizacji i kastracji psów i kotów na terenie Gminy Sieroszewice w roku 2025” w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały, zwany dalej „Programem”.

Z zapisów Programu wynika, że akt ten określa „ogólne wytyczne dotyczące programu dofinansowania zabiegów sterylizacji i kastracji psów i kotów na terenie gminy Sieroszewice” (§ 1 ust. 2), a jego celem jest: „a) zapobieganie bezdomności zwierząt na terenie Gminy, b) ograniczenie niekontrolowanego rozrodu domowych psów i kotów, c) edukacja społeczeństwa w zakresie obowiązków spoczywających na właścicielach domowych psów i kotów” (§ 2). Program sterylizacji i kastracji psów i kotów w gminie polegać będzie na pokryciu przez gminę kosztów zabiegów sterylizacji lub kastracji psów i kotów

domowych chętnych właścicieli zwierząt do wyczerpania środków finansowych na ten cel przeznaczonych (§ 3 ust. 1). W Programie unormowano też kwestie dotyczące kwalifikacji zwierząt do zabiegów (§ 3 ust. 2-4), zasad finansowania zabiegów przez Gminę Sieroszewice (§ 4), warunków uczestnictwa w programie, a także trybu postępowania, w tym procedury składania wniosków i ich rozpatrywania (§ 5).

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały przywołano przepis art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580), zwanej dalej „ustawą”, co znajduje potwierdzenie w treści § 1 ust. 1 Programu. Powołany przepis ustawy stanowi, że: „Zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin”. Zdaniem organu nadzoru, regulacja ta nie zawiera jednak upoważnienia do podjęcia przedmiotowej uchwały będącej – na co wskazuje zarówno przepis o wejściu w życie uchwały (§ 3), jak i charakter norm zawartych w Programie - aktem prawa miejscowego.

Należy w tym miejscu podkreślić, że prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy przysługuje organom gminy jedynie „na podstawie upoważnień ustawowych” (art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym), „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie” (art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 11a ust. 1 ustawy, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 (czyli ww. obowiązek zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania), określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W art. 11a ust. 2 ustawy zawarty został katalog zagadnień, które rada gminy, podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, powinna szczegółowo określić w tym programie. Zgodnie z powołanym przepisem: „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) 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”. Przedmiotowy program może także obejmować „plan znakowania zwierząt w gminie” (ust. 3) oraz „plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają” (ust. 3a). Ponadto, stosownie do treści 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”.

Ustawa zawiera także przepisy proceduralne, które muszą być zachowane przy uchwalaniu przedmiotowego programu. Zgodnie z regulacjami art. 11a ustawy: „Projekt programu, o którym mowa w ust. 1, przygotowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta)” (ust. 6), „Projekt programu, o którym mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania: 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii; 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy; 3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy” (ust. 7), „Podmioty, o których mowa w ust. 7, w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu, o którym mowa w ust. 1, wydają opinie o projekcie. Niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego programu” (ust. 8).

To zatem przepis art. 11a ust. 1 ustawy stanowi właściwą podstawę prawną upoważniającą radę gminy do podjęcia aktu prawa miejscowego służącego wypełnieniu obowiązku gminy, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy. Aktem tym jest program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który – poza obligatoryjnymi elementami wymienionymi w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 ustawy – może także obejmować „plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają” (art. 11a ust. 3a). Co istotne, ustawodawca wymaga, aby przedmiotowy program był uchwałą o charakterze kompleksowym (tj. normującym zagadnienia wskazane w art. 11a w jednym akcie), podjętą w określonym terminie i według wymaganej procedury.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że przyjęty przez Radę Gminy Sieroszewice Program stanowi plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie w rozumieniu art. 11a ust. 3a ustawy.

Winien on być zatem uchwalony w ramach programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, przy zachowaniu wymogów proceduralnych, o których mowa w art. 11a ust. 6-8 ustawy, jak i przy wyraźnym wskazaniu wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację (art. 11a ust. 5 ustawy).

Uzupełniając należy odnotować, że na terenie Gminy Sieroszewice obowiązuje „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sieroszewice w 2025 roku” przyjęty uchwałą nr IX/79/2024 Rady Gminy Sieroszewice z dnia 19 grudnia 2024 r. (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2025 r. poz. 364). W programie tym rada nie przewidywała ani planu sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, o którym mowa w art. 11a ust. 3a ustawy, a który stanowi przedmiot badanej uchwały, ani też środków finansowych przeznaczonych na realizację takiego zadania (por. § 13 załącznika do ww. uchwały). Również w badanym Programie nie wskazano wysokości środków przeznaczonych na jego realizację, choć rada posługuje się tu zapisami: „Program [...] polegać będzie na pokryciu przez gminę kosztów zabiegów sterylizacji lub kastracji psów i kotów domowych [...] do wyczerpania środków finansowych na ten cel przeznaczonych” (§ 3 ust. 1), „W przypadku wykluczenia zwierzęcia z akcji, do udziału zakwalifikowane zostanie kolejne zwierzę, które nie zostało wcześniej uwzględnione ze względu na przekroczenie limitu środków przeznaczonych na ten cel” (§ 6 ust. 2).

W świetle powyższego należy uznać, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 1 w związku z ust. 3a, ust. 5 i ust. 7 ustawy. Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy Sieroszewice nie była upoważniona do unormowania materii będącej przedmiotem ocenianej uchwały w odrębnym akcie prawa miejscowego, poza zakresem programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sieroszewice, z pominięciem stosownych wymogów materialnoprawnych i proceduralnych przewidzianych dla takiego programu w art. 11a ustawy. Wykazane uchybienie stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością całej uchwały.

Niezależnie od powyższego, zastrzeżenia organu nadzoru budzi treść pkt 5 zawartego we wzorze wniosku o uzyskanie skierowania na zabieg sterylizacji/kastracji psów/kotów domowych, stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały, tj.: „Oświadczam, że świadomy/a odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, zgodnie z art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, potwierdzam własnoręcznym podpisem prawdziwość danych zamieszczonych powyżej”.

Odpowiedzialność karna za składanie fałszywych zeznań przewidziana została w art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383), zwanej dalej „Kodeksem karnym”. Podkreślić należy, że przestępstwa fałszywych zeznań można dopuścić się w postępowaniu sądowym albo też w innym postępowaniu, przy czym ustawodawca wymaga, by było to postępowanie prowadzone na podstawie ustawy. W niniejszej sprawie postępowanie zostało unormowane w uchwale rady gminy, zatem brak jest podstaw do zastosowania przepisu art. 233 § 1 Kodeksu karnego. Na marginesie należy odnotować, że zastosowania nie mógłby tu znaleźć także art. 233 § 6 Kodeksu karnego, w którym ustawodawca rozciąga odpowiedzialność za składanie fałszywych zeznań na składanie fałszywych oświadczeń: „Przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej”. Żaden przepis ustawy upoważniający radę gminy do uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, w tym planu sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, takiej możliwości nie przewiduje.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Sieroszewice

Wójt Gminy Sieroszewice