



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 17 kwietnia 2025 r.

Poz. 1996

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.126.2025.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 17 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 XIV/107/25 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gryfino w 2025 r.”

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2025 r. Rada Miejska w Gryfinie podjęła uchwałę Nr XIV/107/25 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gryfino w 2025 r.”

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 3 kwietnia 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 XIV/107/25 Rady Miejskiej w Gryfinie w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gryfino w 2025 r.” 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**.

W §4 Programu Rada Miejska zawarła bowiem postanowienia dotyczące zapewnienia bezdomnym zwierzętom domowym miejsca w schronisku dla zwierząt w brzmieniu:

- W celu zapewnienia możliwości przekazywania bezdomnych zwierząt domowych do schroniska dla zwierząt, w 2024 r. **Gmina Gryfino podpisała porozumienie międzygminne z Gminą Miasto Szczecin – Zakładem Usług Komunalnych w Szczecinie na przyjmowanie bezdomnych psów z własnego terenu do Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Szczecinie w okresie 2024 - 2025. Wzorem lat ubiegłych, przed dostarczeniem psów do Schroniska, Gmina Gryfino obowiązana będzie do zapewnienia i przeprowadzenia dwutygodniowej kwarantanny bezdomnych psów, przetrzymywanych czasowo w kojcach na terenie bazy sprzętowo – transportowej Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych Sp. z o. o. przy ul. Targowej 9 w Gryfinie, w ramach której wylapane psy będą poddawane wymaganym szczepieniom i zabiegom, a także sterylizacji (w przypadku suk) oraz kastracji (w przypadku psów agresywnych)** (§4 ust. 1).
- W celu zapewnienia bezdomnym psom możliwości korzystania z usług weterynaryjnych, obejmujących sterylizację, kastrację, antykoncepcję, eutanazję ślepych miotów, zabiegi i leczenie zwierząt powypadkowych i chorych, eutanazję, szczepienia przeciw wściekliznie i ochronne, odrobaczanie, odpchlenie, opiekę stacjonarną powypadkową, Gmina Gryfino zawarła stosowną umowę z lecznicą dla zwierząt pod nazwą Specjalistyczne Usługi Sanitarne–Weterynaryjne, z siedzibą przy ul. Łużyckiej 3 w Gryfinie. W przypadkach szczególnych, wymagających skierowania danego zwierzęcia na konsultację, bądź leczenie specjalistyczne, Gmina ma możliwość podjęcia współpracy z innym gabinetem weterynaryjnym (§4 ust. 4).

Z treści uchwały wynika zatem, że w schronisku zapewnia się miejsce wyłącznie bezdomnym psom, a co za tym idzie sterylizację i 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 sterylizację i 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**.*

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

Podobnie wypowiedział się ww. Sąd w wyroku z dnia 6 listopada 2025 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 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, zabląkały 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.).

W piśmie z dnia 14 kwietnia 2025 r., znak: BOR.007.5.2025.AK, Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej w Gryfinie wyjaśnił, że we wspomnianym Programie jest zapis o zabezpieczeniu miejsca dla bezdomnych zwierząt w §4 ust. 1, jednakże zapis ten dotyczy psów, ponieważ koty mają zapewnioną opiekę w utworzonym domu tymczasowym działającym na terenie nieruchomości będącej własnością Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Gryfinie.

Z powyższym stanowiskiem nie sposób się zgodzić, w ocenie organu nadzoru treść §5 ust. 5 Programu, zgodnie z którym w szczególnych przypadkach, wymagających m.in. dłuższego leczenia, wolno żyjące koty mogą być przekazywane przez podmioty wskazane w ust. 4 na teren nieruchomości oznaczonej jako dz. nr 96/16 obręb Wełtyń II (lub innej nieruchomości będącej własnością Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych w Gryfinie Sp. z o.o.), z którym Gmina zawarła stosowną umowę, nie wypełnia delegacji, o której mowa w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt.

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 *Ilekrót 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. Natomiast, przepisy ustawowe wykluczają inną interpretację intencji ustawodawcy, skoro to w przepisach dotyczących programów, podjętych przez organy stanowiące gmin, nie posługuje się pojęciem „dom tymczasowy”.

Dodatkowo, pamiętać trzeba, że w przyjętym programie należy wskazać, jaka konkretnie kwota przeznaczona będzie na każde z poszczególnych zadań i czy w konsekwencji rzeczywiście każde z tych zadań będzie finansowane, a nie pozostanie jedynie fikcją³⁾. Tymczasem, w treści uchwały Nr XIV/107/25 Rada Miejska w Gryfinie nie określiła sposobu wydatkowania środków na: odławianie wszystkich bezdomnych zwierząt oraz zapewnienie miejsca w schronisku dla zwierząt wszystkim bezdomnym zwierzętom. W §8 ust. 3 Załącznika do tego aktu Rada przewidziała ogólną pulę środków przeznaczonych na realizację programu, oraz wymieniła poszczególne zadania, oraz środki finansowe, które będą na nie wydatkowane, tj.:

- 1) koszty zapewnienia opieki zwierzętom bezdomnym i transportu bezdomnych psów do Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Szczecinie – 115.000,00zł;
- 2) koszty utrzymania bezdomnych psów w Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt w Szczecinie – 10.000 zł;
- 3) koszty usług weterynaryjnych wykonywanych na bezdomnych zwierzętach - 58.465,00 zł;
- 4) koszty sterylizacji oraz kastracji zwierząt właścicielskich – 24.797,50 zł;
- 5) koszty dokarmiania wolno żyjących kotów – 14.950,00 zł;
- 6) koszty materiałów higienicznych i eksploatacyjnych – 10.000,00 zł;
- 7) koszty materiałów związanych z utrzymaniem wolno żyjących kotów (materiały eksploatacyjne, budki, legowiska, tunele, żywołapki) – 20.000,00 zł.

Z treści ww. przepisów uchwały wynika więc, że Rada nie zaplanowała środków na realizację zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy o ochronie zwierząt, w stosunku do wszystkich bezdomnych zwierząt, ponieważ ww. środki finansowe przeznaczyła wyłącznie na psy.

³⁾ Por. wyrok WSA z dnia 21 kwietnia 2021 r., sygn. akt. II SA/Sz 69/21, WSA w Krakowie z dnia 29 października 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 835/21.

Tego rodzaju uchybienie stanowi istotne naruszenie prawa. Jak podnosi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 12 września 2014 r., sygn. akt II SA/Po 593/14 niewyczerpanie wynikającego z ustawy zakresu przedmiotowego uchwały skutkuje istotnym naruszeniem prawa⁴⁾.

Mając na uwadze powyższą argumentację, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/107/25 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia *„Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Gryfino w 2025 r.”* 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 Krakowie z dnia 30 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 132/18.