



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 29 kwietnia 2026 r.

Poz. 1916

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.26.2026 WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 15 kwietnia 2026 r.

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 i 1436 oraz z 2026 r. poz. 252)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XIII/126/2026 Rady Gminy Tuchomie z dnia 16 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Tuchomie w roku 2026”.

Uzasadnienie

W dniu 17 marca 2026 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr XIII/126/2026 Rady Gminy Tuchomie z dnia 16 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Tuchomie w roku 2026”, zwana dalej „uchwałą”.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 25 marca 2026 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Tuchomie o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz umożliwił złożenie wyjaśnień w sprawie. W dniu 4 kwietnia do organu nadzoru wpłynęły wyjaśnienia. Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego oraz przeanalizowaniu ww. wyjaśnień, organ nadzoru stwierdził, że uchwała w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436 oraz z 2026 r. poz. 252) oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej jako: „ustawa”.

W §1 uchwały Rada Gminy Tuchomie przyjęła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Tuchomie w roku 2026, stanowiący załącznik do uchwały, dalej jako „Program”. W §11 Programu Rada Gminy Tuchomie zawarła przepis, na podstawie którego w ust. 1 „Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu, zabezpieczone są w budżecie Gminy Tuchomie w wysokości 45.000 zł (czterdzieści pięć tysięcy złotych zero groszy)”. Zgodnie zaś z treścią ust. 2 „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 2024 r. poz. 1320)”.

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 kompetencje 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 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 §11 Programu 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 egemplifikację 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”. Biorąc pod uwagę powyżej przytoczone orzecznictwo oraz treść art. 11a ust. 5 ustawy, Rada Gminy Tuchomie zobowiązana była do wskazania w Programie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków - w sposób konkretny i jednoznaczny. W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w §11 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej, gdyż ogranicza się jedynie do wskazania ogólnej kwoty oraz informacji o wydatkowaniu środków zgodnie z zawieranymi umowami. Wobec tego stwierdzić należy, że uchwałę podjęto z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 11a ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Niewypełnienie delegacji ustawowej przez organ stanowiący gminy skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Dodatkowo, w § 9 Programu organ stanowiący wskazał, że „*Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych oraz osobą do kontaktu z udziałem zwierząt w tym zwierząt dzikich, oraz transportu tych zwierząt realizuje Gabinet Weterynaryjny w Tuchomiu, lek. wet. Wojciech Olek, ul. Tarasowa 1 (...)*”. Podkreślenia wymaga, że analizowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób wyczerpujący, czytelny

i zrozumiały dla przeciętnego adresata oraz w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych, co potwierdzają normy prawne zawarte w § 6 i § 25 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300), zgodnie z którymi przepisy w uchwale winny być redagowane poprawnie pod względem językowym, tak by możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywały kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Ponadto przepisy o niedookreślonej lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą prawidłowej legislacji. Zgodnie bowiem z ww. zasadą, organy tworzące system prawa powinny formułować przepisy prawne w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (*vide*: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99). W ocenie organu nadzoru treść § 9 Programu nie spełnia wyżej wymienionych wymogów z uwagi na fakt, że przepis ten został skonstruowany w sposób niezrozumiały, a co za tym idzie - narusza ww. przepisy tj. § 6 i § 25 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/126/2026 Rady Gminy Tuchomie z dnia 16 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Tuchomie w roku 2026” 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