



Wojewoda
Zachodniopomorski

Znak: P-1.4131.126.2025.AA
Szczecin, 17 kwietnia 2025 r.

Rada Miejska w Gryfinie

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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).

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

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 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 **bezdolnym 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 **bezdolnym 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 **wyłapane 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 Sanitarno-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.

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

Skoro ustawodawca jednoznacznie wskazał, że regulacje te mają dotyczyć *bezdomych 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 obligatoryjne 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 wyłapywaniu 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 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, 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.).

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 *Ilekoć 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 postępuje 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.

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

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.

⁴ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 132/18.

„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 upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Wicewojewoda Zachodniopomorski

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński