



PRAWNICY
NA RZECZ ZWIERZĄT

MARIA JANUSZCZYK
EMILIA KUDASIK-GIL



JAK NAPISAĆ

PROGRAM OPIEKI NAD ZWIERZĘTAMI BEZDOMNYMI

Wydanie II

JAK NAPISAĆ

PROGRAM OPIEKI NAD ZWIERZĘTAMI BEZDOMNYMI

Maria Januszczyk
Emilia Kudasik-Gil

Korekta:
Patrycja Kulesa

Warszawa 2025 r.
Wydanie II aktualizowane

Tytuł oryginału:

Jak napisać program opieki nad zwierzętami bezdomnymi

© Copyright by

Maria Januszczyk i Emilia Kudasik-Gil, 2025

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Prosimy, byś przestrzegał przysługujących nam praw autorskich do niniejszej publikacji. Jeśli cytujesz jej fragment, nie zmieniaj jego treści i koniecznie opatrz go odpowiednim przypisem.

Przykład cytowania: Januszczyk M., Kudasik-Gil E., *Jak napisać program opieki nad zwierzętami bezdomnymi*, 2025, s. 4, dostęp on-line: <https://publikacje.ilawanimals.com/2025/jak-napisac-program-opieki-nad-zwierzetami-bezdomnymi.pdf>

Stan prawny na dzień 1 listopada 2025 r.

Spis treści

Wykaz skrótów	4
Przedmowa do wydania II	5
Wstęp	6
O autorkach	7
Przepisy ustawy o ochronie zwierząt dotyczące programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi	8
Obligatoryjność zadań programu	10
Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku	13
Obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach oraz trwałe oznakowanie	17
Sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie	18
Odtawianie bezdomnych zwierząt	22
Usypianie ślepych miotów	24
Zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich	25
Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt	26
Wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposobu wydatkowania tych środków	27
Fakultatywne elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt	29
Charakter informacyjny uchwały	30
Stwierdzenie nieważności programu	31
Bibliografia	32

Wykaz skrótów

Dz.U.	Dziennik Ustaw
u.o.z.	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1580)
u.o.z.z.	Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1075)
u.s.g.	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1436)
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Przedmowa do wydania II

Od czasu publikacji pierwszego wydania e-booka pt. „Jak napisać program opieki nad zwierzętami bezdomnymi” wydanych zostało co najmniej kilka niezwykle ważnych wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zmianie uległa przede wszystkim wykładnia dotycząca zakresu stosowania art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. w kontekście zwierząt wolno żyjących (dzikich). Autorki uznały więc za niezbędne dokonanie aktualizacji publikacji w taki sposób, aby wciąż mogła stanowić narzędzie dla osób sporządzających, jak również opiniujących projekty gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt.

Wydanie II zostało uzupełnione o aktualne orzecznictwo dotyczące konieczności zapewnienia zwierzętom poszkodowanym w wypadkach drogowych całodobowej opieki weterynaryjnej, usypiania ślepych miotów, opieki nad kotami wolno żyjącymi oraz braku podstaw do pobierania przez gminy opłat od właścicieli odłowionych i przekazanych pod opiekę schroniska zwierząt. Dodano także rozdział obejmujący konsekwencje uchwalenia programu niezgodnego z prawem oraz zaktualizowano fragment dotyczący odławiania zwierząt bezdomnych.

Zarówno projektując przepisy gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jak i opiniując jego projekt, należy mieć na względzie treść art. 1 ust. 1 u.o.z., zgodnie z którym zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą, a człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Jak wskazuje się bowiem w orzecznictwie:

Wyrok WSA w Poznaniu z 29.08.2018 r., sygn. akt IV SA/Po 332/18, LEX nr 2547468:

„Podstawowy cel, a zarazem dyrektywa interpretacyjna którą trzeba uwzględniać przy dokonywaniu wykładni ustawy o ochronie zwierząt zawarta została w jej art. 1 ust. 1, który stanowi, że zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Z przepisu tego wynika, że każde zwierzę ma prawo oczekiwać od ludzi należytego zrozumienia, zgodnego z normami obyczajowymi traktowania, a nawet szacunku. Wszelkie środki prawne, podejmowane w stosunku do zwierząt powinny mieć na względzie ich dobro, a przede wszystkim prawo do istnienia.”.

Głęboko wierzymy, że przygotowany przez nas e-book będzie stanowił realne wsparcie w inicjatywach podejmowanych na rzecz wzmacniania prawnej ochrony zwierząt na poziomie lokalnym.

Wstęp

DO KOGO SKIEROWANY JEST EBOOK *JAK NAPISAĆ PROGRAM OPIEKI NAD ZWIERZĘTAMI BEZDOMNYMI?*

Skorzystają z niego z całą pewnością osoby odpowiedzialne za przygotowanie treści programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w gminach – urzędniczki, urzędnicy, jak również członkinie i członkowie zespołów prawnych urzędów. Zakres problemów poruszanych w publikacji i jej tematyka będzie również pomocna dla aktywistek i aktywistów, niedysponujących profesjonalnym doradztwem prawnym, które i którzy z ramienia organizacji społecznych – których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt – corocznie opiniują programy w swoich gminach.

E-book bazuje na praktycznych doświadczeniach autorek zdobytych podczas opiniowania projektów programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt w ostatnich latach oraz dyskusji, jakie wywiązywały się podczas prowadzonych przez nie szkoleń z zakresu zadań własnych gmin w obszarze opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt dedykowanych urzędniczkom i urzędnikom.

Publikacja zawiera analizę najczęściej pojawiających się w praktyce błędów w treści programów, na które wskazują organy nadzorcze i sądy administracyjne. Jako że jest ona skierowana nie tylko do osób opiniujących projekty programów, ale również do odpowiedzialnych za ich przygotowanie, w jej treści znaleźć można także propozycje prawidłowego brzmienia regulacji programów.

Publikacja omawia główne zadania nałożone przez ustawodawcę na gminy w art. 11a u.o.z. w sposób uporządkowany, dzięki czemu jest łatwa w praktycznym stosowaniu. Wszystkie tezy poparte zostały orzecznictwem oraz dominującym stanowiskiem doktryny głoszonym w literaturze przedmiotu.



Praktycznych porad szukaj pod tym oznaczeniem.

O autorkach



MARIA JANUSZCZYK

prawniczka, wykładowczyni akademicka, doktorantka Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego w dyscyplinie nauk prawnych, absolwentka interdyscyplinarnych studiów podyplomowych „Prawa Zwierząt” na SWPS w Warszawie oraz wiceprezesa Stowarzyszenia Prawnicy na Rzecz Zwierząt. Autorka publikacji naukowych, prelegentka wydarzeń poświęconych problematyce prawnej ochrony zwierząt, trenerka rzecznictwa pro-zwierzęcego. Prowadzi szkolenia dla Policji, urzędników oraz organizacji pro-zwierzęcych.

EMILIA KUDASIK-GIL

radczyni prawna, prawniczka, absolwentka i wykładowczyni interdyscyplinarnych studiów podyplomowych „Prawa Zwierząt” na Uniwersytecie SWPS w Warszawie. Członkini Komisji Rewizyjnej Stowarzyszenia Prawnicy na Rzecz Zwierząt. Edukatorka, autorka bloga *I Law Animals*, wystąpień konferencyjnych z zakresu ochrony prawnej zwierząt, przyrody i środowiska oraz artykułów naukowych i popularno-naukowych. Prowadzi szkolenia dla urzędników i funkcjonariuszy z zakresu ustawy o ochronie zwierząt.



I. Przepisy ustawy o ochronie zwierząt dotyczące programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi



Przepisem, który stanowi punkt wyjścia dla omówienia kwestii teoretycznych i praktycznych związanych z programami opieki nad zwierzętami bezdomnymi, jest art. 11a u.o.z. W swojej treści odwołuje się do art. 11 wskazanej ustawy, w którym zawarto podstawowe obowiązki gmin, będące ich zadaniami własnymi w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt oraz zapewnienia opieki zwierzętom bezdomnym. Przed podjęciem się sporządzenia programu lub opinii do jego projektu niezbędne jest więc zapoznanie się z treścią obu przepisów.

ART. 11 UST. 1

Zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin.

UST. 3

Zabrania się odtławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Odtławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a.

UST. 4

Organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, mogą zapewniać bezdomnym zwierzętom opiekę i w tym celu prowadzić schroniska dla zwierząt, w porozumieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego.

ART. 11A UST. 1

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.

UST. 2

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) odtławianie bezdomnych zwierząt;
- 4) obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt;
- 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt;
- 6) usypianie ślepych miotów;

I. Przepisy ustawy o ochronie zwierząt dotyczące programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi

7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich;

8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

UST. 3

Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie.

UST. 3A

Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają.

UST. 4

Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt.

UST. 5

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.

UST. 6

Projekt programu, o którym mowa w ust. 1, przygotowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

UST. 7

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. 8

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 przestanego programu.

II. Obligatoryjność zadań programu

Wymienione w art. 11a ust. 2 u.o.z. elementy programu mają charakter obligatoryjny*. Pomimo tego, że przepis zawiera katalog otwarty zadań, ze względu na zwrot „w szczególności”, nie są one wyliczone jedynie przykładowo. Oznacza to, że w programie trzeba uwzględnić postanowienia odnoszące się do wszystkich tych zagadnień. Jeżeli w programie nie zawarto każdej z powyższych kwestii, nie wyczerpie on ustawowego upoważnienia, co prowadzić może do stwierdzenia jego nieważności (zob. wyrok WSA w Łodzi z 25.02.2020 r., sygn. akt II SA/Łd 992/19, LEX nr 2846463).

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt może ponadto obejmować plan znakowania (art. 11a ust. 3 u.o.z.), a także plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3a u.o.z.). Wskazane elementy są fakultatywne.

W programie można również zawrzeć inne kwestie wpływające na poprawę losu zwierząt bezdomnych (zob. Kruk E., 2018, s. 43). Wynika to z otwartego charakteru katalogu zadań zawartych w art. 11a ust. 2 u.o.z. (zob. wyrok WSA w Krakowie z 12.12.2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1213/17, LEX nr 2424075).

* Więcej informacji na ten temat zobacz: wyrok WSA w Opolu z 31.07.2014 r., sygn. akt II SA/Op 325/14, LEX nr 1498206; wyrok WSA w Łodzi z 25.02.2020 r., sygn. akt II SA/Łd 992/ 19, LEX nr 2846463; wyrok WSA w Kielcach z 26.02.2020 r., sygn. akt II SA/Ke 17/20, LEX nr 2895570; wyrok WSA w Opolu z 31.07.2014 r., sygn. akt II SA/Op 325/14, LEX nr 1498206.



Pisząc opinię w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, warto powołać się w jej uzasadnieniu na orzecznictwo wspierające wykazywaną tezę. Poniżej znajdują się przydatne cytaty, zaczerpnięte z wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, dotyczące problematyki obligatoryjności zadań programu.

„Wymienione w art. 11a ust. 2 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt elementy gminnego programu mają charakter obligatoryjny. Uchwalając program rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień. Jeżeli uchwała nie zawiera wszystkich przewidzianych ustawą elementów, to brak regulacji w tym zakresie oznacza, że podjęty akt nie wyczerpuje ustawowego upoważnienia”.

Wyrok WSA w Łodzi
z 25.02.2020 r.,
sygn. akt II SA/Łd 992/19,
LEX nr 2846463

Wyrok WSA w Kielcach
z 26.02.2020 r.,
sygn. akt II SA/Ke 17/20,
LEX nr 2895570

„Katalog spraw, a więc to co powinien obejmować program opieki nad zwierzętami, zawarty w uchwale rady gminy, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy, mimo, że ma otwarty charakter, nie jest wyliczeniem przykładowym. Ustawodawca nałożył na prawodawcę lokalnego obowiązek uszczegółowienia w drodze uchwały programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który to program ma status aktu prawa miejscowego”.

Podkreślenia wymaga, że program uchwalony na podstawie art. 11a ust. 1 u.o.z. „konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zwierząt. Jego treść stanowią normy planistyczne, normy-prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy”.

Wyrok WSA w Olsztynie
z 10.04.2018 r.,
sygn. akt II SA/OL 191/18,
LEX nr 2476961

Wyrok WSA w Kielcach
z 21.09.2017 r.
sygn. akt II SA/Ke 478/17,
LEX nr 2377829

„W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się zgodnie, że rada gminy powinna, w celu wypełnienia normy zawartej w art. 11a ust. 2 ustawy, wskazać *expressis verbis* konkretny podmiot (podmioty) realizujący ustawowe nakazy określone w tym przepisie. Przyjęcie, że wskazanie konkretnych podmiotów realizujących obowiązki wymienione w uchwale nastąpi dopiero w drodze umów cywilnoprawnych zawieranych z konkretnymi podmiotami, nie mieści się w granicach ustawowej podstawy”.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą „tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami. Tylko taka regulacja czyni też możliwym rzeczowe wykonanie kompetencji przyznanej ustawą podmiotom uprawnionych do opiniowania programu.”.

Wyrok WSA we Wrocławiu
z 14.01.2015 r., sygn. akt II SA/Wr
752/14, LEX nr 1820689

Wyrok WSA w Krakowie
z 19.05.2016 r., sygn. akt II SA/Kr
221/16, LEX nr 2056522

Wyrok WSA w Gorzowie
Wielkopolskim z 27.09.2017 r.,
sygn. akt II SA/Go 797/17,
LEX nr 2363383

III. Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku

Zgodnie z art. 4 pkt 25 u.o.z. przez „schronisko dla zwierząt” należy rozumieć miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w u.o.z.z. Częstym błędem gmin jest jednak zawężanie kategorii zwierząt bezdomnych poprzez wskazywanie w uchwale, że opieka w schronisku gwarantowana jest tylko kotom i psom. Przez zwierzęta bezdomne rozumie się natomiast m.in. zwierzęta domowe, 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 u.o.z.). Zwierzętami domowymi są więc nie tylko koty i psy, ale wszystkie te zwierzęta, które „zaspokajają potrzeby emocjonalne człowieka” (zob. wyrok NSA z 23.07.2019 r., sygn. akt II OSK 2299/17, LEX nr 3073627) i są utrzymywane przez niego w domu lub mieszkaniu dla towarzystwa lub osobistej przyjemności (zob. wyrok WSA w Lublinie z 10.11.2016 r., sygn. akt II SA/Lu 656/16, LEX nr 2199297).

Jeśli więc program reguluje jedynie zapewnienie miejsca w schronisku psom i kotom, jest to istotne naruszenie prawa (zob. Kudasik-Gil E., 2024, s. 48-49). Gmina nie może bowiem zawęzać realizacji zadań do wybranych przez siebie gatunków zwierząt, jeśli zgodnie z prawem powinny one obejmować wszystkie zwierzęta domowe (zob. wyrok WSA w Kielcach z 11.02.2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1030/20, LEX nr 3129157).



W treści programu muszą znaleźć się regulacje zapewniające miejsce w schronisku wszystkim zwierzętom bezdomnym. Generalnie uznać należy, że aby zwierzę uznane było za domowe (czyli również bezdomne), powinno być zwierzęciem towarzyszącym człowiekowi. Ustawowa definicja zwierząt domowych nie ma charakteru zamkniętego (Kuszelewicz K., 2019, s. 81), a w ostatnich latach jej zakres rozszerza się. Obecnie w orzecznictwie uznano za takie zwierzęta np. papugi, żółwie (zob. wyrok WSA w Lublinie z 10.11.2016 r., sygn. akt II SA/Lu 656/16, LEX nr 2199297) czy świnie domowe (zob. wyrok NSA z 29.04.2009 r., sygn. akt II OSK 1953/08, LEX nr 597454).

Należy również nadmienić, że – jak wskazał NSA – „nie ma podstaw do dowolnego zastępowania przez lokalnego prawodawcę w stanowionych aktach prawnych, placówek o kwalifikowanych prawnie cechach (schronisko), podmiotami innymi, niespełniającymi ustawowo określonych wymogów (przysilisko)” (zob. wyrok NSA z 28.06.2018 r., sygn. akt II OSK 3227/17, LEX nr 2523700).

III.1 Schronisko dla zwierząt

Prowadzenie schroniska dla zwierząt wymaga spełnienia odpowiednich wymogów weterynaryjnych, dokonania wpisu do rejestru działalności nadzorowanych przez Inspekcję Weterynaryjną oraz posiadania numeru weterynaryjnego, nadanego przez powiatowego lekarza weterynarii.

Szczegółowe wymogi weterynaryjne dla prowadzenia schronisk zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 stycznia 2022 r. (Dz. U. 2022 poz. 175). Przedmiotowe rozporządzenie weszło w życie 27 stycznia 2023 r. i w stosunku do poprzedniego, tj. rozporządzenia z dnia 23 czerwca 2004 r. (Dz. U. 2004 r. nr 158 poz. 1657) w bardziej precyzyjny sposób reguluje wymogi weterynaryjne, jakie muszą spełniać schroniska dla bezdomnych zwierząt. Nowe rozporządzenie ma na celu zlikwidowanie problemu niedostosowania schronisk do utrzymywania w nich zarówno kotów, jak i psów. W uzasadnieniu do jego projektu podkreślono konieczność natychmiastowej zmiany przepisów, powodowaną nieprawidłowościami wykrytymi w kontrolowanych schroniskach dla zwierząt. Dotychczasowe regulacje nie zapewniały bowiem możliwości realizacji podstawowych potrzeb zwierzętom, które w nich przebywały.

Zgodnie z nowym rozporządzeniem:

- *zwierzęta przebywające w schronisku karmi się co najmniej raz dziennie karmą właściwą dla danego gatunku;*
- *zwierzętom zapewnia się całodobową opiekę sprawowaną przez osobę przeszkoloną oraz opiekę weterynaryjną co najmniej w zakresie kontroli stanu zdrowia, leczenia i profilaktyki oraz zwalczania pasożytów;*
- *w schroniskach utrzymujących więcej niż 35 psów zapewnia się wybieg o powierzchni nie mniejszej niż 100 m kw., z dostępem do trawnika oraz zawierającym urozmaicenia środowiskowe;*
- *każdemu psu zapewnia się wyjście na wybieg lub spacer nie rzadziej niż 2 razy w tygodniu. Schronisko ma obowiązek prowadzenia ewidencji dotyczącej wyprowadzania psów na wybieg lub na spacer. Prowadzi się ją w formie elektronicznej, zapewniającej możliwość wydruku;*

III.1 Schronisko dla zwierząt

- w schronisku wyodrębnia się pomieszczenia przeznaczone do: wykonywania podstawowych zabiegów leczniczych (chyba że schronisko ma w tym zakresie podpisaną stosowną umowę z zakładem leczniczym), odbywania kwarantanny, izolowania chorych lub podejrzanych o zakażenie zwierząt, osobne pomieszczenie dla niekastrowanych samic i samców, separacji zwierząt agresywnych, utrzymywania samic z młodymi oraz młodych oddzielonych od matek, przechowywania produktów leczniczych oraz karmy;
- w pomieszczeniach przeznaczonych dla zwierząt należy im zapewnić możliwość swobodnego poruszania się, ochronę przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi oraz stały dostęp do wody zdatnej do picia także przez ludzi. Ściany i podłogi powinny być wykonane z trwałych materiałów, które umożliwiają mycie i odkażanie oraz nie powodują u zwierząt urazów lub uszkodzeń ciała. Pomieszczenia, kojce, a także urządzenia przeznaczone do pojenia i karmienia czyści się co najmniej raz dziennie;
- minimalne warunki, jakie powinny spełniać pomieszczenia przeznaczone do utrzymywania zwierząt, określone zostały w załączniku do rozporządzenia:

Psy utrzymuje się pojedynczo lub w grupie do 6 osobników, które żyją ze sobą zgodnie. Kojce zewnętrzne i pomieszczenia nieogrzewane powinny być wyposażone w odpowiednią liczbę drewnianych bud. W pomieszczeniach wewnętrznych zapewnia się legowiska. Minimalna powierzchnia na jednego psa:

o masie do 20 kg – 4 m kw.

o masie od 20 do 30 kg – 6 m kw.

o masie powyżej 30 kg – 8 m kw.

Minimalna powierzchnia dla jednego dorosłego kota powinna wynosić 1,5 m kw., natomiast minimalna jego wysokość 2 m kw. Pomieszczenia powinny być wyposażone w legowiska, półki spoczynkowe, kuwety oraz przedmioty służącego do wspinania się i ścierania pazurów, a także miejsce do karmienia. Liczba kuwet powinna być właściwie dostosowana do liczby przebywających w pomieszczeniu kotów.

III.II Obowiązek w postaci lokalnego realizowania zadania

Jednym z najczęstszych błędów, z jakim spotykamy się, analizując programy w kontekście zadania polegającego na zapewnieniu bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, jest podpisanie przez gminę umowy w zakresie jego realizacji, jak również odtawiania bezdomnych zwierząt, ze schroniskiem zlokalizowanym w znacznej odległości od granic administracyjnych gminy. NSA uznał jednak, że na gminie spoczywa obowiązek w postaci „lokalnego” realizowania zadań przewidzianych w art. 11a ust. 2 u.o.z.

Wyrok NSA z 17.03.2015 r., sygn. akt II OSK 2136/13, LEX nr 1753568:

„Jak stanowi art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Tak wyznaczone zadanie własne gminy oznaczają, że w powyższym zakresie gmina jest upoważniona i zarazem zobligowana do działania. Na gminie zatem spoczywa szczególna powinność stworzenia na swoim terenie warunków niezbędnych do realizacji tego zadania. Gmina winna zatem zorganizować własne wykonawstwo, bądź też powierzyć innemu podmiotowi zadanie o charakterze lokalnym”.

Wyrok NSA z 4.07.2018 r., sygn. akt II OSK 1574/18, LEX nr 2537315:

„Zaznaczyć trzeba, że skoro odtawianie bezdomnych zwierząt i ich umieszczanie w schronisku odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a u.o.z., to działalność ta musi się ograniczać do terenu danej gminy, gdyż władztwo gminy odnosi się tylko do jej terytorium. (...) Zatem tak odtawianie zwierząt jak i prowadzenie schroniska dokonuje się na podstawie aktów określonych organów danej gminy i zamyka się w granicach tej gminy”.



W programie należy wskazać konkretne schronisko dla zwierząt, z podaniem jego nazwy oraz adresu. Wyłącznie w ten sposób możliwa będzie realizacja nałożonego na gminę obowiązku zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 15.11.2017 r., sygn. akt IV SA/Po 808/17, LEX nr 2420791).

IV. Obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach oraz trwałe oznakowanie

Elementem zapobiegania powiększaniu się problemu bezdomności zwierząt jest zawarty w art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z. obowiązek sterylizacji albo kastracji zwierząt przebywających w schroniskach. Zgodnie z § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt w schroniskach zapewnia się przeprowadzenie kastracji dojrzałych płciowo:

- psów i samic kotów po upływie kwarantanny, a przed upływem 8 miesięcy od dnia ich przyjęcia do schroniska;
- kocurów przed ich wydaniem ze schroniska.

Ponadto, wskazane rozporządzenie w § 9 przewiduje obligatoryjne oznakowanie zwierząt przyjmowanych do schroniska, które nie posiadają transpondera. Oznakowania należy dokonać nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia zakończenia kwarantanny. Informację o oznakowaniu powinno się wprowadzić do bazy danych zwierząt towarzyszących wraz z podaniem nazwy, siedziby i adresu schroniska, do którego przyjęte zostało zwierzę.

Wskazane rozwiązania należy ocenić pozytywnie chociażby ze względu na wnioski wypływające z wyników kontroli dotyczącej zapobiegania bezdomności zwierząt, przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2024 roku.

Ocenie NIK podlegała prawidłowość i skuteczność działań podjętych przez gminy w zakresie działań służących zapobieganiu bezdomności zwierząt. Jak wskazano w podsumowaniu wyników kontroli, „znakowanie pozwala zapewnić identyfikowalność zwierzęcia, za które płaci gmina, a w przypadku adopcji – wzmacnia poczucie odpowiedzialności nowego właściciela za zwierzę. (...) Spośród 14 schronisk objętych kontrolą, w sześciu nie realizowano tego obowiązku prawidłowo. Schroniska nie wprowadzały do odpowiednich baz danych informacji o oznakowaniu zwierzęcia (w pięciu schroniskach) lub dokonano tego z opóźnieniem (w trzech)”. Co więcej, w czterech schroniskach zidentyfikowano, że zwierzęta nie są poddawane obowiązkowej kastracji lub sterylizacji (zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Zapobieganie bezdomności zwierząt. Informacja o wynikach kontroli*, Nr ewid. 103/2024/P/24/093/LZG, s. 62-64).

W kontekście powyższych ustaleń NIK należy podkreślić, że gminy mają możliwość kontroli losu zwierząt, które zostały odtowione z ich terenu i umieszczone w schronisku. Wynika to z konieczności weryfikacji prawidłowości realizowania zadań gminy powierzonych innemu podmiotowi, na które to zadania wydatkowane są środki publiczne (zob. wyrok NSA z 4.07.2018 r., sygn. akt II OSK 1574/18, LEX nr 2537315).

V. Sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie

V.I Tylko dokarmianie?

Samo dokarmianie kotów wolno żyjących jest tylko jedną, przykładową czynnością podejmowaną w ramach sprawowania nad nimi opieki. Zapewnienie skutecznej opieki kotom wolno żyjącym wymaga od gminy ustalenia miejsc ich bytowania, oznakowania poszczególnych zwierząt i kontroli populacji kotów wolno żyjących, poprzez finansowanie zabiegów sterylizacji i kastracji. Gmina powinna zagwarantować kotom wolno żyjącym „działania mające na celu określenie i być może oznakowanie populacji takich kotów oraz ustalenie miejsc ich bytowania” (Rudy M., 2018, s. 38).

K. Właźlak wskazała, że „w celu opieki nad wolno żyjącymi kotami gminy monitorują duże skupiska tych kotów, zapewniają ich dokarmianie, leczenie, sterylizację albo kastrację (...)” (Właźlak K., 2015, s. 42).

Elementem opieki nad wolno żyjącymi kotami jest też ich kastracja i sterylizacja. Wskazane zabiegi służą „ograniczeniu nie tylko cierpienia, jakie stają się udziałem rozmnażających się bez kontroli kotów (następnie głodujących, ginących pod kołami samochodów, padających ofiarą różnego typu bestialstw

etc.), ale także wydatków publicznych na opiekę nad tą grupą zwierząt. Trzeba bowiem wskazać, że gminy mając obowiązek dokarmiać koty wolno żyjące i nie podejmując żadnych działań zapobiegających niekontrolowanemu przyrostowi ich liczebności, prowadzą wprost do systematycznego wzrostu potrzeb finansowych związanych z taką opieką. (...) Tylko prowadzona w rozsądny sposób polityka ograniczania populacji wolnożyjących kotów, pozwoli na podniesienie jakości ich życia, zapewni prawidłowy rozwój oraz właściwą pomoc wszystkim wolnożyjącym kotom” (wyrok WSA w Gliwicach z 27.04.2017 r., sygn. akt II SA/Gl 118/17, LEX nr 229702). Kotom wolno żyjącym gmina powinna również zapewnić schronienie i ochronę przed działaniem warunków atmosferycznych, które zagrażają ich zdrowiu lub życiu (zob. Kudasik-Gil E., ZWIERZ 2024, s. 20 i przywołane tam orzecznictwo).

Wyrok WSA w Krakowie z 22.12.2017 r.,
sygn. akt II SA/Kr 1394/17,
LEX nr 2423944:

„Sformułowanie „w tym” [art. 11a ust. 1 pkt 2 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt] należy odczytywać jako nakaz, by kwestia dokarmiania wolnożyjących kotów była jednym z elementów gminnego programu opieki nad zwierzętami w zakresie opieki nad wolno żyjącymi kotami, ale nie elementem jedynym, wyczerpującym ten program”.

Wyrok WSA w Kielcach z 15.01.2020 r.,
sygn. akt II SA/Ke 1048/19,
LEX nr 2775894:

„Za wyczerpujące uznano uwzględnienie w programie zapisów dotyczących zapewnienia im m.in. schronienia, szczepień przeciw wściekliznie i innym chorobom zakaźnym i podstawowej opieki weterynaryjnej dla chorych zwierząt”.

V.II Szczegółowość programu w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi



Na co na wstępie zwrócić uwagę przy sporządzaniu czy opiniowaniu projektu programu?

Na najczęstsze naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z., za które uznać należy wskazanie, że sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi będzie polegało jedynie na ich dokarmianiu, bez doprecyzowania warunków podejmowanych działań, częstotliwości dokarmiania, zasad zakupu karmy, wskazania konkretnych miejsc przebywania i dokarmiania kotów czy innej formy sprawowania nad nimi opieki, a także ograniczenie dokarmiania kotów wolno żyjących do wybranych miesięcy w roku.

Przepisy w zakresie realizacji tego zadania powinny być sformułowane szczegółowo (bez konieczności dalszej konkretyzacji). Program musi być przy tym dostosowany do warunków i okoliczności istniejących w danym roku. WSA w Łodzi w wyroku z dnia 14.05.2021 r. (sygn. akt II SA/Łd 13/21, LEX nr 3185805) orzekł, że program nie może cechować się dużym stopniem ogólności, lecz powinien zawierać konkretne sposoby działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące oraz miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt. Sąd ten podkreślił, że duża zmienność okoliczności, w tym populacji kotów wolno żyjących czy miejsc ich legowisk, uzasadnia coroczne weryfikowanie programu i dostosowywanie go do aktualnych warunków i potrzeb w tym obszarze działania gminy.

WSA w Łodzi za zbyt ogólne uznał założenie, że „gmina realizuje sprawowanie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie poprzez podejmowanie interwencji w sprawach kotów wolno żyjących przy udziale osób prywatnych, szkół, organizacji pozarządowych oraz wskazanych pracowników urzędu gminy poprzez finansowanie zakupu karmy, dokarmianie zwierząt oraz koordynację pracy wolontariuszy” (wyrok WSA w Łodzi z 25.02.2020 r., sygn. akt II SA/Łd 992/19, LEX nr 284646).

Stosownie do wyroku WSA w Bydgoszczy, zbytnia ogólność uchwały przejawiała się w braku wskazania metody ustalania miejsc bytowania i karmienia kotów wolno żyjących, braku sporządzenia listy ich społecznych opiekunów oraz częstotliwości dokarmiania zwierząt (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 22.03.2017 r., sygn. akt II SA/Bd 1353/16, LEX nr 2284664).

V.III Podmioty odpowiedzialne za dokarmianie

Kto może praktycznie realizować zadanie dokarmiania kotów wolno żyjących?

- urzędnicy;
- pracownicy wskazanej w uchwale organizacji społecznej;
- społeczni opiekunowie (karmiciele) kotów wolno żyjących.

Jeśli dokarmianiem mają zająć się społeczni opiekunowie kotów wolno żyjących, należy precyzyjnie określić, kto będzie takim karmicielem, a przynajmniej wskazać, w jaki sposób karmiciele będą wybierani do pełnienia tej funkcji. W praktyce gmina powinna prowadzić dla własnych celów listę karmicieli.

Odrzucić trzeba jednak ideę obowiązkowego wskazywania imiennej listy opiekunów kotów w samej uchwale, choć część orzecznictwa opowiedziała się za takim rozwiązaniem (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 10.01.2018 r., sygn. akt II SA/Rz 1178/17, LEX nr 2471112, wyrok WSA w Bydgoszczy z 22.03.2017 r., sygn. akt II SA/Bd 1353/16, LEX nr 2284664).

Dlaczego? Ponieważ samej listy nie można byłoby uznać za źródło jakichkolwiek obowiązków możliwych do wyegzekwowania, a więc miałaby funkcję jedynie informacyjną. Opublikowanie danych osób fizycznych w ogólnodostępnym programie mogłoby także naruszać przepisy dotyczące ochrony danych osobowych. W przypadku przekazania tego zadania organizacji społecznej należy wskazać ją w programie wraz z określeniem podstawy przekazania jej tego zadania (więcej informacji na ten temat zob. Kudasik-Gil E., ZWIERZ 2024, s. 23 i przywołane tam orzecznictwo).

Konieczne jest jednak w każdym wypadku precyzyjne wskazanie podmiotu wydającego karmę, sposobu jej zakupu i kryteriów uznawania za społecznego opiekuna kotów (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 21.09.2021 r., sygn. akt II SA/Bd 687/21, LEX nr 3258198). Należy tak uszczegółowić wskazaną kwestię, aby możliwe było ustalenie podmiotów zobowiązanych do udzielania niezbędnych informacji osobom zainteresowanym niesieniem pomocy kotom wolno żyjącym (zob. wyrok WSA w Warszawie z 16.01.2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2541/19, LEX nr 3059199). Innymi słowy, z programu powinno wynikać, który podmiot jest odpowiedzialny za wykonywanie tego zadania.

V.IV Dokarmianie całoroczne



Dokarmianie kotów wolno żyjących powinno odbywać się przez cały rok. Zadanie dotyczące sprawowania opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmiania, nie może być zawężone do dokarmiania jedynie w niektórych miesiącach. Ustawodawca nie dopuścił bowiem możliwości wyboru czasowego realizowania tego zadania, co oznacza, że gmina nie ma w tym zakresie luzu decyzyjnego, a koty wolno żyjące muszą być dokarmiane przez cały rok.

Również z praktycznego punktu widzenia nie ma uzasadnienia zawężenie okresu dokarmiania kotów do okresu jesienno-zimowego, jako że koty wolno żyjące w miastach nie mają jak zdobyć pożywienia w inny sposób przez cały rok.

Nie jest dobrą praktyką dokarmianie kotów jedynie w miesiącach jesienno-zimowych, „zwłaszcza że – jak podkreślają pracownicy różnych organizacji, których statutowym celem jest ochrona zwierząt – koty wolno żyjące w miastach mają znacznie utrudniony dostęp do pokarmu i nie jest to jedynie problem pewnych pór roku. W dzisiejszych czasach, kiedy coraz więcej dzikich miejsc zostaje zabetonowanych, a trawniki zamieniają się w parkingi, zwierzętom bytującym na wolności bardzo trudno utrzymać się przy życiu. Na dużych blokowiskach zsypy na śmieci są niedostępne, a szczelnie zamykane pojemniki na odpadki uniemożliwiają kotom zdobycie pożywienia. W związku z tym postuluje się dokarmianie kotów przez cały rok” (Brończyk K., Brzostek A., 2016, s. 41-42).

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 19.01.2021 r., sygn. akt II SA/Bd 1046/20, LEX nr 3151679:

„Obowiązek ten powinien być wykonywany całorocznie. Zapewnienie opieki nad kotami wolno żyjącymi w sposób adekwatny do lokalnych potrzeb nie oznacza możliwości pominięcia zapewnienia pożywienia w części roku kalendarzowego, gdy koty mogą korzystać z pożywienia wystawianego na zewnątrz budynków mieszkalnych”.

VI. Odtławianie bezdomnych zwierząt

Zgodnie z art. 11 u.o.z. wytapywanie (odtławianie) bezdomnych zwierząt również jest zadaniem własnym gminy. Uregulowanie wskazanej kwestii w programie jest obligatoryjne. W praktyce można spotkać się z sytuacją, w której gmina lub podmiot przez nią wskazany, odpowiedzialny za realizację odtławiania, pobiera opłatę od właściciela zwierzęcia, które uciekło lub zbłąkało się. Najczęściej wskazana opłata naliczana jest m.in. za odtowienie zwierzęcia, zapewnienie podstawowej opieki weterynaryjnej czy też za przekazanie go do schroniska. Nie sposób jednak zgodzić się z zasadnością możliwości pobierania tego rodzaju opłat. Zgodnie ze wskazaną w art. 4 pkt 16 u.o.z. definicją, zwierzęciem bezdomnym jest również zwierzę, które posiada wprowadzie właściciela, ale uciekło mu lub zbłąkało się, a tym samym jego ustalenie (zakładając brak mikroczipa) w momencie odtowienia nie jest możliwe. Gmina ma obowiązek odtowienia i zaopiekowania się zwierzęciem, które spełnia kryteria definicji zwierzęcia bezdomnego, a zatem również zwierzęcia, które uciekło właścicielowi, a za wykonane zadanie nie może żądać zwrotu kosztów. Zwracając zwierzę właścicielowi, gmina realizuje zadanie mające na celu zapobieganie bezdomności, co jest równorzędnym – w stosunku do zapewnienia opieki zwierzętom bezdomnym – zadaniem własnym gminy, a tym samym zadaniem przez nią finansowanym.

Należy również pamiętać, że gmina powinna działać jedynie na podstawie oraz w granicach upoważnienia ustawowego. Dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych jest zgodnie uznawane przez sądy administracyjne jako niedopuszczalne (zob. m.in. wyrok WSA w Gdańsku z 11.05.2011 r., sygn. akt II SA/Gd 244/11, LEX nr 795646 oraz wyrok WSA w Bydgoszczy z 6.11.2019 r. sygn. akt II SA/Bd 829/19, LEX nr 2744327). Żaden zaś z przepisów ustawy o ochronie zwierząt nie upoważnia gminy do wymagania od właścicieli odtowionych zwierząt uiszczenia kosztów za wykonane przez gminę zadanie. Warunkowanie zwrotu zbłąkanego zwierzęcia lub zwierzęcia, które uciekło od uiszczenia przez jego właściciela opłaty również należy uznać za nieuprawnione.

Wyrok WSA w Kielcach z 21.09.2017 r., sygn. akt II SA/Ke 484/17, LEX nr 2384014:

„Zaskarżona uchwała w zakresie dotyczącym nałożenia na właścicieli zwierząt obowiązku uregulowania poniesionych przez Gminę kosztów wytapywania, transportu oraz przetrzymywania zwierzęcia, w sposób istotny narusza art. 11a ust. 2 i 5 ustawy o ochronie zwierząt. Brak jest bowiem przepisu upoważniającego radę gminy (miasta) do obciążenia właściciela zwierzęcia jakimikolwiek kosztami wynikającymi z uchwalonego Programu, w tym kosztami odtowienia bezdomnych zwierząt”.

VI. Odławianie bezdomnych zwierząt

Szczegółowe wymogi w zakresie odławiania zwierząt określone zostały w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wytapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. 1998 nr 116 poz. 753). Zgodnie z przedmiotowym rozporządzeniem odławianie zwierząt ma charakter stały lub okresowy, choć – z uwagi na cel programu – powinno mieć ono charakter catoroczny, stały i być realizowane każdorazowo po otrzymaniu zgłoszenia od mieszkańców. Większość sądów w dalszym ciągu przyjmuje, że informacja w tym zakresie powinna znaleźć się w programie, jednak WSA w Bydgoszczy słusznie uznał, iż „obecnie jak wynika z art. 11 ust. 3 u.o.z. zwierzęta są odławiane (a nie wytapywane) w oparciu o postanowienia uchwały gminy ustalającej program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a nie w oparciu o uchwałę wydawaną na podstawie art. 11 ust. 3 u.o.z. w brzmieniu sprzed nowelizacji. To właśnie ta uchwała w sprawie zasad i warunków wytapywania bezdomnych zwierząt podejmowana na podstawie art. 11 ust. 3 u.o.z. sprzed nowelizacji, musiała zawierać postanowienia dotyczące m.in. tego, czy zwierzęta będą wytapywane okresowo czy stale, jak stanowi przywołany w skardze § 2 Rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. Przepis ten nie dotyczy natomiast uchwały podejmowanej na podstawie art. 11a u.o.z.” (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28.09.2017 r., sygn. akt II SA/Go 722/17, LEX nr 2373268).

Działania w zakresie odławiania bezdomnych zwierząt obejmują przewiezienie i umieszczenie ich w schronisku, co powinno odbywać się za pomocą urządzeń oraz środków, które nie stwarzają zagrożenia dla ich życia i zdrowia oraz nie zadają im cierpień.

Podpisywana przez gminę umowa w zakresie powierzenia danemu podmiotowi realizacji zadania w postaci odławiania zwierząt bezdomnych powinna w szczególności zawierać wskazanie urządzeń i środków, przy pomocy których zwierzęta będą wytapywane, określenie środków transportu zwierząt czy zapewnienia im w razie potrzeby opieki weterynaryjnej. Sam program powinien natomiast jasno określać podmiot odpowiedzialny za odławianie zwierząt bezdomnych oraz sposób zgłoszenia przez mieszkańców gminy potrzeby w tym zakresie.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10.05.2023 r.,
sygn. akt II SA/Go 144/23, LEX nr 3555719:

„Nieuprawnione jest zatem zawężenie programu wyłącznie do wybranych zwierząt domowych (psów) – w odniesieniu do zadania polegającego na odławianiu bezdomnych zwierząt, które – jak wymaga tego u.o.z. – ma zastać określone w programie jako dotyczące wszystkich bezdomnych zwierząt”.

VII. Usypianie ślepych miotów

Ustawodawca w art. 6 ust. 1 u.o.z. wprowadził zakaz zabijania zwierząt, od którego przewidział jednak pewne wyjątki, wyliczone enumeratywnie w pkt 1–9 tego przepisu. Jednym z nich jest usypianie ślepych miotów. Regulacja art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. nakłada na gminę obowiązek realizowania zadania polegającego na usypianiu ślepych miotów.

Przedmiotowe zadanie polega więc na finansowaniu przez gminę możliwości uśmiercenia zwierzęcia w pierwszych dniach po jego narodzinach. W wyroku WSA w Kielcach z 27.06.2024 r., sygn. akt II SA/Ke 215/24, LEX nr 3740134 wskazano, że:

„w art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. ustawodawca nie zawęził zadań programu w zakresie usypiania ślepych miotów tylko do zwierząt bezdomnych. Tego rodzaju działanie należy postrzegać w kategoriach zapobiegania bezdomności zwierząt. Nie ulega więc wątpliwości, że usypianie ślepych miotów należy do zadań własnych gminy określonych w art. 11 ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. – bez względu na to, czy usypiane mioty są bezdomne, czy też mają właściciela (opiekuna)”.

Jak słusznie zauważył zaś WSA w Warszawie „ustawodawca, w sytuacji gdy ogranicza stosowanie danego przepisu do bezdomnych zwierząt – np. pkt. 1, 3 i 5 omawianego art. 11a ust. 2 – wyraźnie na to wskazuje. Przyjmując racjonalność ustawodawcy należało uznać, że w przypadkach, gdzie takie ograniczenie nie jest zastosowane, przepis odnosi się także do zwierząt właścicielskich” (wyrok WSA w Warszawie z 31.01.2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2572/19, LEX nr 3030864).



Częstokroć w programach odnaleźć można regulacje dotyczące usypiania ślepych miotów odnoszące się jedynie do psów i kotów. Należy jednak pamiętać, że zawężanie terminu „zwierzęta bezdomne” jedynie do psów i kotów w przepisach programu regulujących realizację poszczególnych zadań stanowi nieuprawnioną modyfikację ustawowej definicji w akcie prawa miejscowego. Podkreślenia wymaga, że stosowanie wadliwych definicji jest jednym z najczęstszych powodów stwierdzenia nieważności uchwał w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Wyrok WSA w Kielcach z 9.08.2023 r., sygn. akt II SA/Ke 402/23, LEX nr 3593878: art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. „nie daje zatem upoważnienia do tego, aby zawężyć zapewnienie usypiania ślepych miotów jedynie do zwierząt w postaci psów i kotów (...)”.

VIII. Zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich

W programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawarte zostają poszczególne działania w odniesieniu do zwierząt bezdomnych, przez które rozumie się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zbłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Program powinien więc zawierać postanowienia dotyczące zarówno bezdomnych zwierząt towarzyszących, jak i gospodarskich, którymi będą obecnie zwierzęta gospodarskie w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2021 r. poz. 36).

Program powinien zatem regulować w szczególności kwestię zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich poprzez wskazanie konkretnego gospodarstwa rolnego, pod którego opiekę będą mogły trafić bezdomne zwierzęta gospodarskie. Nie należy jednak zapominać o tym, że program powinien również regulować sposób odtławiania tych zwierząt (jako że podmiot wyznaczony do odtławiania bezdomnych zwierząt domowych może nie dysponować odpowiednim sprzętem do odtławiania i transportu zwierząt gospodarskich) oraz o uprzedniej weryfikacji spełnienia wymogów w zakresie utrzymywania poszczególnych gatunków tych zwierząt przez podmiot odpowiedzialny za zapewnienie im opieki. Ponadto niezwykle istotna jest kwestia ustalenia dotychczasowego posiadacza zwierzęcia gospodarskiego.

Jeśli zwierzę gospodarskie jest oznakowane, należy niezwłocznie skontaktować się z powiatowym biurem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, w którym posiadacz oznakowanego zwierzęcia gospodarskiego powinien każdorazowo rejestrować siedzibę stada, co tym samym może okazać się pomocne przy ustalaniu miejsca utrzymywania zwierzęcia oraz danych dotychczasowego posiadacza. W przypadku zaś zwierząt nieoznakowanych, koniecznym jest zgłoszenie jego znalezienia właściwemu terytorialnie powiatowemu lekarzowi weterynarii.

Wyrok WSA w Krakowie z 11.10.2017 r.,
sygn. akt II SA/Kr 986/17, LEX nr 2400152:

„Ustawa w art. 11a ust. 2 pkt 7 wyraźnie nakazuje »wskazanie gospodarstwa rolnego«, co oznacza, że realizacja tego przepisu winna nastąpić przez wskazanie konkretnego gospodarstwa rolnego z terenu gminy. Skoro uchwała ta z założenia stanowi »program« czyli plan działania, to nie można twierdzić, że w ramach tego planu działania, czynności w postaci wskazania gospodarstwa rolnego wykonywane będą doraźnie”.

IX. Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt

Zakresem całodobowej opieki w przypadkach zdarzeń drogowych objęte powinny zostać wszystkie zwierzęta poszkodowane w wypadkach drogowych na terenie gminy. Obowiązek ten będzie obejmował więc nie tylko zwierzęta domowe czy gospodarskie (niezależnie od tego czy posiadają właściciela, czy są bezdomne), ale również zwierzęta dzikie i koty wolno żyjące.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 31.05.2023 r.,
sygn. akt II SA/Go 208/23, LEX nr 3570013:

„przepis ustawy nakłada na gminę obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom, nie zaś jedynie określonym gatunkom czy kategoriom zwierząt. Skoro ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. nie określił wprost, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt ma dotyczyć wyłącznie »bezdomych zwierząt« czy »bezdomych psów i kotów wolno żyjących z terenu gminy«, rada nie jest uprawniona do dokonania takiego zawężenia. Nie jest zatem dopuszczalne ograniczenie ma poziomie aktu prawa miejscowego całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt do zwierząt bezdomych, a dokładnie do bezdomych psów i kotów wolno żyjących z terenu gminy”.

Wyrok NSA z 17.04.2019 r., sygn. akt II OSK 1503/17, LEX nr 2707516:

„(...) zgodnie z treścią art. 11a ust. 8 ustawy chodzi o wszystkie zwierzęta zarówno bezdome, wolno żyjące, posiadające właściciela, jak i dzikie, a nie jedynie o bezdome psy i koty oraz zwierzęta gospodarskie. (...) ratio legis wskazanego przepisu ustawy jest takie, aby każde poszkodowane zwierzę znalazło natychmiastową pomoc lekarską, bez zwłoki wynikającej np. z konieczności poszukiwania właściciela. Przepis art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy nakłada na gminę obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom, nie zaś jedynie zwierzętom bezdomnym bądź domowym lub gospodarskim”.



Opieka weterynaryjna powinna być „całodobowa” – z uchwały musi wynikać, kto jest zobowiązany do przybycia na miejsce wypadku i przetransportowania rannego zwierzęcia do miejsca, gdzie udzielona zostanie mu pomoc. Uchwała powinna także wskazywać konkretnego lekarza weterynarii, który zobowiązany będzie całodobowo do przyjmowania zgłoszeń w związku ze zdarzeniami drogowymi z udziałem zwierząt i udzielania im pomocy weterynaryjnej (zob. więcej: Januszczyk M., Kudasik-Gil E., 2024, s. 20).

X. Wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków

Zgodnie z art. 11a ust. 5 u.o.z. program powinien zawierać wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.

Wyrok NSA z 22.09.2020 r.,
sygn. akt II OSK 1087/20, LEX nr 3062498:

„Nie ulega wątpliwości, że wskazany przepis [art. 11a ust. 5 u.o.z.] bezwzględnie wymaga, by rada gminy w sposób szczegółowy i wyczerpujący określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków poprzez egzemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań”.

Ponadto w orzecznictwie sądów administracyjnych za wadliwe uznaje się pozbawienie swobody lub możliwości doprecyzowania w umowach sposobu rozdysponowania środków finansowych innym podmiotom, które współpracują przy wykonywaniu uchwały (zob. m.in. wyrok WSA w Warszawie z 29.01.2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2559/19, LEX nr 3053421).

Wyrok WSA w Warszawie z 29.01.2020 r.,
sygn. akt IV SA/Wa 2559/19, LEX nr 3053421:

„Pominięcie określenia środków przeznaczonych do realizacji jednego z celów Programu, a w konsekwencji brak wskazania sposobu wydatkowania tych środków na realizację Programu, stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte programem ma zasadnicze znaczenie dla realizacji całej uchwały. (...) takie naruszenie art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt przesądza o wadliwości uchwały, skutkującej koniecznością jej eliminacji z obrotu prawnego. Prawidłowe wskazanie środków finansowych obejmujących koszty wykonywania poszczególnych zadań objętych takim programem jest niezbędne do wykonania całej uchwały. Tym samym zasadnym jest stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości”.

X. Wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków

Najczęstsze nieprawidłowości sprowadzają się do zbyt ogólności zasad przeznaczenia środków na każde z obligatoryjnych zadań. Przede wszystkim, nie można uznać, że prawidłowe będzie określenie sposobu finansowania jako wskazanie środków na realizację całego programu. Co do zasady, należy wskazać metodę rozdysponowania środków na każde z poszczególnych zadań programu.

Inny sposób określenia środków stanowi niepełną i nieprawidłową realizację upoważnienia ustawowego (zob. wyrok NSA z 29.07.2020 r., sygn. akt II OSK 997/20, LEX nr 3064568). Wadliwe są również programy, które pozostawiają możliwość doprecyzowania w umowach sposobu rozdysponowania środków finansowych innym podmiotom, w tym organowi wykonawczemu gminy, które współpracują przy wykonywaniu uchwały (zob. wyrok WSA w Warszawie z 29.01.2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2559/19, LEX nr 3053421).

W praktyce prawidłowe sformułowanie programu w powyższym zakresie jest bardzo istotne, jako że realizacja programu uzależniona jest wprost od dostępnych środków na wykonanie każdego z zawartych w uchwale zadań. Jeżeli przeznaczone zostaną one tylko na niektóre z nich, wówczas pozostałe zadania nie zostaną zrealizowane.

Na wskazaną kwestię należy spojrzeć również z perspektywy należytego gospodarowania środkami publicznymi. Brak przypisania odpowiednich funduszy na poszczególne zadania np. kastrację zwierząt bezdomnych może zostać ocenione jako gospodarowanie nienależyte. Konsekwencją może być bowiem zwiększenie liczby bezdomnych zwierząt na terenie gminy, którym zapewnić należy opłatą ze środków gminy opiekę. Rosnąca populacja bezdomnych psów i kotów powoduje bowiem większe koszty niż zabiegi kastracji zwierząt bezdomnych.

Wyrok NSA z 22.09.2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20 LEX nr 3062498:

„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. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu”.

XI. Fakultatywne elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt



Należy postulować wyodrębnienie w każdym programie środków finansowych z budżetu w zakresie finansowania tzw. czipowania zwierząt domowych, jak również współfinansowania albo pełnego finansowania zabiegów kastracji i sterylizacji dla zwierząt domowych posiadających właściciela.

Wyrok WSA w Krakowie z 7.03.2018 r.,
sygn. akt II SA/Kr 1720/17, LEX nr 2469765:

Wprowadzenie takiego planu „niewątpliwie może wpłynąć na liczbę miotów, a w konsekwencji również na liczbę zwierząt, które mogą stać się bezdomne. Współfinansowanie takich zabiegów mieści się również w szeroko pojętym zadaniu zapobiegania bezdomności zwierząt”.



Zdaniem NIK „przy braku bądź znikomym zakresie działań profilaktycznych, problem bezdomności zwierząt będzie się powiększał, kreując coraz wyższe koszty utrzymania coraz większej liczby bezdomnych zwierząt. Koncentrując się na usuwaniu skutków zjawiska, gminy nie dostrzegają korzyści wynikających z podejmowania właściwie zaplanowanych i wieloaspektowych działań profilaktycznych” (Najwyższa Izba Kontroli, *Zapobieganie bezdomności zwierząt. Informacja o wynikach kontroli*, Nr ewid. 9/2016/P/16/058/LBI). Podkreślić należy, że zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz zapobieganie bezdomności zwierząt są równoważnymi zadaniami własnymi gminy. Jako dobre praktyki w tym zakresie należy wskazać wprowadzanie w gminach kompleksowego planu znakowania zwierząt, dofinansowywania zabiegów kastracji lub sterylizacji zwierząt właścicielskich czy podjęcie przez radę uchwały w sprawie zwolnień właścicieli z opłaty od posiadania psów, w przypadku gdy zostały one wysterylizowane, oznakowane oraz wpisane do odpowiedniej bazy.

XII. Charakter informacyjny uchwały

Program powinien również spełniać rolę informacyjną dla mieszkańców gminy.

Wyrok WSA w Warszawie z 14.11.2019 r.,
sygn. akt VIII SA/Wa 566/19, LEX nr 3072734:

„wszystkie określone przez ustawodawcę elementy programu pozwalają w sposób kompleksowy uregulować prawa obywateli, między innymi poprzez wskazanie jaki konkretnie podmiot, w jakim miejscu będzie realizował konkretne zadanie związane z problematyką opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie danej gminy. Z kolei niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia realizację zadań wynikających z programu”.

Uchwała ma charakter informacyjny względem społeczeństwa, ze względu na „istotne znaczenie informacyjne dla osób, które mogą znaleźć się w takiej sytuacji wymagającej od nich skorzystania z pomocy wskazanych podmiotów” (wyrok WSA w Rzeszowie z 10.01.2018 r., sygn. akt II SA/Rz 1178/17, LEX nr 2471112).

Wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2020 r.,
sygn. akt IV SA/Wa 2532/19, LEX nr 3059267:

„Program uchwalony przez radę gminy w odniesieniu do zadań wskazanych m.in. w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt winien obejmować również wskazanie podmiotów, które zadania wynikające z powyższych przepisów na terenie gminy realizują, powołując się na fakt zawarcia stosownych umów ze wskazanymi konkretnie w programie podmiotami”.

Przepisy programu muszą przekazywać mieszkańcom gminy wszystkie niezbędne informacje, by w momencie znalezienia bezdomnego zwierzęcia, mogli oni zareagować w odpowiedni, zgodny z ustawą o ochronie zwierząt sposób. W uchwale wskazać powinno się konkretny podmiot zobowiązany do dokonywania zabiegów sterylizacji i kastracji, co pozwala mieszkańcom dowiedzieć się, gdzie przekazać zwierzę na zabieg. Ponadto w programie należy wskazać, jakie zwierzęta kwalifikują się do zabiegów, ile takich zabiegów zostanie wykonanych w danym roku czy też jakie podmioty mają prawo do przekazywania zwierząt na sterylizację i kastrację.

XIII. Stwierdzenie nieważności programu

Stosownie do art. 91 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, a o nieważności uchwały orzeka właściwy wojewoda. Odbywa się to w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały. Jeżeli uchwała nieistotnie narusza prawo, organ nadzoru nie stwierdza jej nieważności, a jedynie wskazuje, iż uchwałą wydano z naruszeniem prawa.

Wyrok NSA z 29.02.2024 r., sygn. akt III OSK 1358/22, LEX nr 3694796:

„Za »istotne« naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał”.

Warto w tym miejscu wskazać, że „niezasięgnięcie opinii organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działających na obszarze gminy, stanowi naruszenie trybu podejmowania uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt” (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 14.01.2015 r., sygn. akt II SA/Wr 752/14, LEX nr 1820689). Wniosek ten znajdzie również zastosowanie do pozostałych podmiotów wymienionych w art. 11a ust. 7 u.o.z.

Po upływie trzydziestodniowego terminu, wojewoda może również zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 2 u.s.g.). Skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na uchwałę w sprawie przyjęcia programu może wnieść także prokurator i – pod pewnymi warunkami – organizacja społeczna, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt (zob. więcej: Kudasik-Gil E., 2024, [online](#)).

Wyrok NSA z 12.06.2007 r., sygn. akt II OSK 339/07, LEX nr 341079:

„Ocena interesu prawnego fundacji i organizacji społecznych musi być powiązana z badaniem ich ustawowych oraz statutowych zadań i kompetencji, tym bardziej w przypadku gdy chodzi o ochronę zwierząt, które same swojego interesu prawnego i uprawnień bronić nie mogą”.

BIBLIOGRAFIA

Brończyk K., Brzostek A., *Program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt* [w:] Pietrzykowski T., Bielska-Brodziak A., Gil K., Suska M. (red.), *Urzędnik jako strażnik realizacji ustawowych obowiązków wobec zwierząt*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2016.

Januszczyk M., Kudasik-Gil E., *Rola uniwersyteckich poradni prawnych we wzmacnianiu ochrony prawnej zwierząt bezdomnych*, „Klinika - Czasopismo Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych”, 2024, nr. 37-38(42-43).

Kruk E., *Ewolucja i charakter prawny gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2018, nr 25(3).

Kudasik-Gil E., *Praktyczne aspekty opiniowania programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] Korczak J., Mielczarek-Mikołajów J. (red.), *Rola jednostek samorządu terytorialnego w ochronie zwierząt na Dolnym Śląsku*, Wrocław 2024.

Kudasik-Gil E., *Prawne aspekty opieki nad kotami wolno żyjącymi* [w:] *Obowiązki gminy w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi*, ZWIERZ 2024, <https://drive.google.com/file/d/194cwZWF4TBXO9HGz3iBPKOfvL8Sm/view?pli=1>, dostęp: 29.10.2025 r.

Kudasik-Gil E., *Kto może zaskarżyć program opieki nad zwierzętami bezdomnymi?*, <https://ilawanimals.com/2024/03/29/kto-moze-zaskarzyc-program-opieki-nad-zwierzetami-bezdomnymi/>, dostęp: 29.10.2025 r.

Kuszelewicz K., *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Rudy M., *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jako podstawowa forma realizacji zadania gminy z zakresu opieki nad zwierzętami*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 9.

Właźlak K., *Funkcja planowania gminy na przykładzie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 4.



PRAWNICY NA RZECZ ZWIERZĄT

