

Praktyczne aspekty opiniowania programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Abstrakt: Corocznie przed uchwaleniem programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt jego projekt jest opiniowany przez organizacje prozwierzęce, które działają na obszarze danej gminy. Wyrażenie przez organizacje stanowiska w zakresie zaproponowanych przez gminę rozwiązań – chociaż pozostaje niewiążące – ma znaczenie dla polepszania sytuacji zwierząt bezdomnych. Dlatego istotne jest, aby organizacje korzystały z ustawowo przyznanego uprawnienia do wyrażenia opinii. Organizacje tego rodzaju zwykle nie dysponują profesjonalnym doradztwem prawnym, dlatego uzasadnione stało się zestawienie najczęściej pojawiających się błędów w treści programów oraz wskazanie propozycji prawidłowych regulacji, na które wskazują sądy administracyjne. Celem niniejszej publikacji jest nie tylko analiza zjawiska wadliwości uchwał, ale także wskazanie praktycznych wytycznych dla osób przygotowujących bądź opiniujących projekty na podstawie art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt.

Słowa kluczowe: program opieki nad zwierzętami bezdomnymi, ustawa o ochronie zwierząt, zwierzęta bezdomne, ochrona zwierząt, prawo zwierząt, prawna ochrona zwierząt

1. Wstęp

Na mocy art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 7 pkt 2 u.o.z. w każdej polskiej gminie corocznie sporządzany jest program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Jego projekt każdorazowo powinien zostać przekazany do zaopiniowania m.in. działającym na obszarze gminy organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Niestety mniejsze (lokalne) organizacje prozwierzęce zwykle nie dysponują profesjonalnym doradztwem prawnym. Czyni to zasadnym dokonanie przeglądu orzecznictwa sądów administracyjnych w tym zakresie i przygotowanie opracowania, które obejmie najczęściej pojawiające się w programach mankamenty. Celem niniejszej

wypowiedzi jest analiza judykatury i doktryny, której dokonanie może ułatwić wyeliminowanie błędów popełnianych przez organy gminy przy uchwalaniu programów opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Pomimo szczegółowych regulacji ustawowych i licznych orzeczeń, wskazujących, jakie praktyki gmin uznaje się za błędne, wiele z jednostek samorządu terytorialnego wciąż przygotowuje wadliwe projekty programów, a w konsekwencji podejmuje sprzeczne z prawem uchwały.

Przegląd orzecznictwa i literatury w zakresie uchwał przyjmujących programy pozwala na wyodrębnienie najczęstszych naruszeń prawa. W szczególności omówienia wymaga problematyka niezawierania w uchwałach postanowień odnoszących się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w art. 11a ust. 2 u.o.z. zagadnień, stosowania wadliwych definicji, ogólności regulacji dotyczących opieki nad kotami wolno żyjącymi i nieprawidłowego określania sposobów wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu.

W końcowej części artykułu przeanalizowano przykładowe programy przyjęte na terenie województwa dolnośląskiego: uchwałę nr XLI/494/22 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 28 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Legnica w 2022 r., uchwałę nr LI/1341/22 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wrocław” oraz Uchwałę nr XLVI/525/22 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wałbrzych w 2022 roku” w celu ukazania praktycznego aspektu poruszanej w artykule tematyki.

W artykule zastosowano trzy metody badawcze: dogmatyczno-prawną, teoretyczno-prawną oraz socjologiczną.

2. Uwagi ogólne

W pierwszej kolejności przedstawienia wymagają podstawowe założenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Następnie omówione zostaną zagadnienia szczegółowe, z uwzględnieniem najczęściej powtarzających się w praktyce błędów popełnianych w treści programów oraz rozwiązań uznanych przez sądy administracyjne za prawidłowe. Analiza ta stanowić może punkt wyjścia przy sporządzaniu projektu programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi bądź opinii dotyczącej takiego programu.

Stosownie do art. 11 ust. 1 u.o.z. zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Zgodnie z 11a ust. 1 u.o.z. rada gminy, wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 u.o.z., określa – w drodze uchwały – corocznie do 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Zgodnie z najnowszym orzecznictwem sądów administracyjnych uchwała w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem prawa miejscowego¹.

Projekt programu przygotowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) i najpóźniej do 1 lutego przekazuje go do zaopiniowania właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii, organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy oraz dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy (art. 11a ust. 7 u.o.z.). Podmioty te, w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu, wydają opinię o jego treści. Niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego programu. W doktrynie wskazuje się, że nie ma ona wiążącego charakteru, a organ gminy dysponuje swobodą w zakresie ukształtowania jej przepisów nawet całkowicie wbrew treści stanowiska przekazanego przez organizację². Przedłożenie opinii negatywnej może rzutować jednak na dalsze czynności podejmowane w sprawie uchwały i mieć znaczenie m.in. w postępowaniu w sprawie stwierdzenia jej nieważności³.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje w szczególności zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, jak również

¹ Tak m.in. wyrok NSA z dnia 24 maja 2017 r., II OSK 725/17, LEX nr 2334602; wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., II OSK 1001/17, LEX nr 2346710; wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 października 2021 r., II SA/Łd 541/21, LEX nr 3248510; wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 kwietnia 2021 r., II SA/Kr 103/21, LEX nr 3182171.

² M. Rudy, *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, s. 36.

³ *Ibidem*.

zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (art. 11a ust. 2 u.o.z.).

Orzecznictwo administracyjne jest zgodne⁴ co do obligatoryjnego charakteru wskazanych w art. 11a ust. 2 u.o.z. elementów programu⁵. Uznaje się bowiem – chociaż jest to katalog otwarty, z uwagi na poprzedzenie zwrotem „w szczególności” – że zadania te nie są wymienione jedynie przykładowo⁶, co prowadzi do konieczności uwzględnienia w programie postanowień odnoszących się do wszystkich wskazanych zagadnień⁷. Stosownie do art. 11a ust. 5 u.o.z. program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Sformułowanie przepisów ustawy w taki sposób pozwala na wniosek, że wskazany element również ma charakter obligatoryjny⁸. Konsekwencją natomiast niezawarcia i nieskonkretyzowania w programie powyższych kwestii będzie uznanie, że „podjęty akt nie wyczerpuje ustawowego upoważnienia”⁹. Ponadto, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt może obejmować plan znakowania (art. 11a ust. 3 u.o.z.), 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. 3a u.o.z.). Te elementy pozostają jednak opcjonalne. Ze względu na otwarty charakter art. 11a ust. 2 u.o.z.¹⁰ gmina może uregulować w programie także inne zagadnienia, które wpływać będą pozytywnie na los bezdomnych zwierząt¹¹.

⁴ Zob. m.in. wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 lutego 2020 r., II SA/Łd 992/19, LEX nr 2846463; wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 lutego 2020 r., II SA/Ke 17/20, LEX nr 2895570; wyrok WSA w Opolu z dnia 31 lipca 2014 r., II SA/Op 325/14, LEX nr 1498206.

⁵ Wyrok WSA w Opolu z dnia 31 lipca 2014 r., II SA/Op 325/14, LEX nr 1498206.

⁶ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 lutego 2020 r., II SA/Ke 17/20, LEX nr 2895570.

⁷ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 lutego 2020 r., II SA/Łd 992/19, LEX nr 2846463. Tak również: K. Wlaźlak, *Funkcja planowania gminy na przykładzie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 4, s. 41 oraz M. Januszczuk, E. Kudasik-Gil, *Jak napisać program opieki nad zwierzętami bezdomnymi*, 2023, s. 9, <https://publikacje.ilawanimals.com/2023/jak-napisac-program-opieki-nad-zwierzetami-bezdomnymi.pdf> [dostęp: 3.04.2023].

⁸ Wyrok WSA w Opolu z dnia 31 lipca 2014 r., II SA/Op 325/14, LEX nr 1498206.

⁹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 lutego 2020 r., II SA/Łd 992/19, LEX nr 2846463.

¹⁰ Tak m.in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 grudnia 2017 r., II SA/Kr 1213/17, LEX nr 2424075.

¹¹ E. Kruk, *Ewolucja i charakter prawny gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2018, nr 25(3), s. 43.

3. Definicja zwierzęcia bezdomnego

Jednym z najczęstszych problemów pojawiających się w uchwalonych programach jest stosowanie wadliwych definicji, co z kolei zwykle prowadzi do zawężenia zakresu ochrony bezdomnych zwierząt na terenie gminy. Tytułem przykładu: błędnie definiuje się termin „zwierzę bezdomne”, poprzez uściślenie, że definicja ta dotyczy jedynie psa i kota (lub tylko psa). Wprowadzenie do treści programów definicji legalnych, w tym definicji zwierzęcia bezdomnego, wskazuje się jako jeden z powodów uznawania ich za nieważne¹². Zawężające definiowanie terminu „zwierzęta bezdomne” w uchwale rady gminy stanowi nieuprawnioną modyfikację ustawowej definicji zwierząt domowych, a przez to również zwierząt bezdomnych. Ustawodawca w art. 4 pkt 16 u.o.z. zdefiniował termin „zwierzęta bezdomne” jako 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. Za „zwierzęta domowe” uznano z kolei 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 ocenie K. Kuszlewicz definicja zwierząt domowych (a przez to również bezdomnych) wynikająca w u.o.z. nie ma charakteru zamkniętego, a jej zakres przedmiotowy ulega rozszerzeniu wraz z uznawaniem kolejnych gatunków zwierząt za towarzyszące człowiekowi¹³. Dla Głównego Inspektoratu Weterynarii to cel, dla którego utrzymuje się konkretne zwierzę, stanowić będzie podstawowy wyznacznik sklasyfikowania go jako „zwierzęcia domowego”, a tym samym każdorazowo przeanalizować należy, czy zwierzę zaspokajać miało potrzeby emocjonalne człowieka, czy też pełnić funkcję jego towarzysza¹⁴. Taka interpretacja definicji umożliwia uznanie za „zwierzę domowe” nie tylko psów czy kotów, ale również innych zwierząt utrzymywanych w domach przez ludzi¹⁵. W literaturze w niekonwencjonalny sposób zauważono też, że zwierzę

¹² A. Golenia, M. Marek, *Zadania własne gminy w zakresie praw zwierząt*, [w:] T. Pietrzykowski, A. Bielska-Brodziak, K. Gil, M. Suska (red.), *Urzędnik jako strażnik realizacji ustawowych obowiązków wobec zwierząt*, Katowice 2016, s. 24.

¹³ K. Kuszlewicz, *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2019, s. 82.

¹⁴ Główny Inspektorat Weterynarii, <https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/zwierzeta-domowe> [dostęp: 26.02.2022].

¹⁵ *Ibidem*.

towarzyszące to takie zwierzę, którego nie zjadamy, ani ono nie zjada nas¹⁶. Za zwierzę tradycyjnie towarzyszące człowiekowi – w polskiej kulturze – uznać należy więc także świnkę morską, fretkę czy chomika.

Przy interpretacji terminu „tradycyjnie towarzyszący” pomocniczo można nawiązać do orzecznictwa wypracowanego na gruncie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁷. W ocenie NSA o uznaniu płazów, gadów, ptaków czy owadów za zwierzęta domowe świadczyć może cel ich utrzymywania przez człowieka. Niezasadny jest więc automatyzm wyłączenia wskazanych gromad zwierząt z definicji zwierząt domowych, jeśli zaspokajają one emocjonalne potrzeby człowieka lub stanowią „swoistą ozdobę mieszkania”¹⁸. Także WSA w Lublinie odniósł się do argumentu celowościowego, ponieważ uznał za kryterium rozstrzygające o przynależności konkretnego zwierzęcia do grupy „zwierząt domowych” fakt utrzymywania go przez człowieka w domu lub mieszkaniu dla towarzystwa, zaspokojenia potrzeb emocjonalnych czy osobistej przyjemności, co w praktyce prowadzi do traktowania takiego zwierzęcia jako „pupila”, będącego „członkiem rodzinnego stada”¹⁹. Sąd doszedł więc do wniosku, że nie ma podstaw do wykluczenia z definicji zwierząt domowych osobników takich gatunków jak papugi czy żółwie, pod warunkiem, że człowiek utrzymuje z nimi więź emocjonalną. Takie zwierzęta uznać można więc za zwierzęta domowe, tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu. W jednym z wyroków NSA wskazał ponadto, że zwierzęciem domowym może być świnia domowa²⁰. Przyjęcie stanowiska prezentowanego w orzecznictwie prowadzi do wniosku, że gmina – jako zobowiązana do zapewnienia opieki nad zwierzętami bezdomnymi – będzie konsekwentnie musiała zapewnić ją również żółwiom, papugom czy nawet świni, o ile była ona traktowana jak zwierzę towarzyszące²¹.

Skoro ustawodawca nakazuje zapewnienie miejsca w schronisku zwierzętom bezdomnym, a więc zwierzętom domowym, które uciekły, zabłąkały

¹⁶ M. Rosińska, A. Szydłowska, *Słowniczek ZOEpolis*, [w:] M. Gurowska, M. Rosińska, A. Szydłowska (red.), *ZOEpolis budując wspólnotę ludzko-nie-ludzką*, Warszawa 2020, s. 39, za: D. Haraway, *Manifest gatunków stowarzyszonych*, [w:] A. Gajewska (red.), *Teorie wywrotowe. Antologia przekładów*, Poznań 2012, s. 251 (wersja oryginalna: D. Haraway, *The Companion Species Manifesto: Dogs, People, and Significant Otherness*, Chicago 2003).

¹⁷ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888).

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 23 lipca 2019 r., II OSK 2299/17, LEX nr 3073627.

¹⁹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 listopada 2016 r., II SA/Lu 656/16, LEX nr 2199297.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2009 r., II OSK 1953/08, LEX nr 597454.

²¹ K. Kuszlewicz, *Prawa zwierząt...*, s. 81.

się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały, to odebranie zwierzętom innym niż psy i koty należnej im ochrony będzie stanowiło działanie pozostające w sprzeczności z ustawą o ochronie zwierząt. Uznaniowe narzucenie w uchwale, że jedynie psa i kota można traktować jako zwierzę bezdomne, zmienia intencję ustawodawcy, zawężając krąg zwierząt uznawanych za zwierzęta domowe, a tym samym za zwierzęta bezdomne. Umieszczenie w programie definicji zwierząt bezdomnych i domowych odmiennej od definicji ustawowej należy potraktować – ze względu na modyfikację przepisów ustawowych wypaczającą ich sens²² – jako istotne naruszenie prawa²³. Zabieg taki prowadzi bowiem do wykluczenia z obowiązkowego objęcia programem innych bezdomnych zwierząt domowych. Tymczasem miejsce w schronisku zapewnione powinno być nie tylko psom i kotom, ale wszystkim domowym zwierzętom bezdomnym. Także w ocenie sądów administracyjnych zawężanie zadań, których zakres w programie obejmować musi wszystkie zwierzęta domowe jedynie do konkretnych, wybranych arbitralnie zwierząt, jest nieuprawnione²⁴. Za prawidłową praktykę trzeba uznać zawieranie w treści programu regulacji zapewniających zobowiązanie się gminy do zapewnienia opieki, w tym miejsca w schronisku, wszystkim zwierzętom bezdomnym, które przebywają na obszarze tej jednostki samorządu terytorialnego.

Odrębnym problemem pozostaje niedostosowanie schronisk do przyjmowania innych gatunków zwierząt niż psy i koty. W literaturze podkreśla się, że schronisko dla zwierząt stanowi instytucję przeznaczoną dla zwierząt bezdomnych, w szczególności kotów i psów²⁵ bądź koni²⁶. Spostrzeżenie to potwierdza Raport roczny Głównego Lekarza Weterynarii z wizytacji schronisk dla zwierząt za rok 2022²⁷, z którego wynika, że w schroniskach na terenie Polski przebywają jedynie psy i koty. W świetle raportu nie sposób nie dostrzec problemu braku miejsc w schroniskach dla zwierząt innych gatunków, a przez to – w konsekwencji – niezapewnienie im w praktyce należnej opieki. Można

²² Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 grudnia 2019 r., II SA/Bd 923/19, LEX nr 2771723.

²³ Por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 grudnia 2012 r., II SA/Rz 786/12, LEX nr 1234455.

²⁴ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r., II SA/Ke 1030/20, LEX nr 3129157.

²⁵ E. Zębek, *Humane Legal Protection of Homeless Animals*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, nr 30, s. 269.

²⁶ K. Fiszdón, A. Boruta, *Problem bezdomności zwierząt*, „Przegląd Hodowlany” 2014, nr 6, s. 33.

²⁷ *Raport roczny Głównego Lekarza Weterynarii z wizytacji schronisk dla zwierząt za rok 2022*, <https://www.wetgiw.gov.pl/download/Raport-roczny-GLW-2022,5018.pdf> [dostęp: 20.10.2024].

przypuszczać, że jedyną w Polsce placówką, która przyjmuje inne niż psy i koty zwierzęta – w tym wypadku zwierzęta egzotyczne, takie jak żółwie, jaszczurki, węże, pająki, skorpiony czy żaby – pozostaje schronisko dla bezdomnych zwierząt w Lublinie²⁸.

Lektura przytoczonego raportu Głównego Lekarza Weterynarii pozwala również na zidentyfikowanie problemu dotyczącego zapewnienia odpowiedniej ochrony kotom bezdomnym. Aż 69 na 226 skontrolowanych placówek nie było przystosowanych do przyjmowania kotów (przebywały w nich wyłącznie psy), co przy praktycznie porównywalnej liczbie kotów i psów mieszkających w polskich domach²⁹ jest niewystarczające³⁰. Z doświadczenia autorki wynika ponadto, że zdarzają się sytuacje, w których mieszkańcy niektórych gmin informowani są przez podmioty prowadzące schronisko o braku w nim miejsc dla bezdomnych kotów, pomimo obowiązywania umowy o kompleksowe prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, zawartej pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a podmiotem prowadzącym schronisko.

4. Opieka nad kotami wolno żyjącymi

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmować musi opiekę nad wolno żyjącymi kotami³¹,

²⁸ Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt w Lublinie, https://www.schronisko-zwierzaki.lublin.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=24&Itemid=27 [dostęp: 26.02.2022].

²⁹ Stosownie do danych The European Pet Food Industry populacja psów towarzyszących człowiekowi w Polsce wynosi 8 109 000, natomiast kotów – 7 250 000 (*Facts & Figures 2022*, The European Pet Food Industry, https://europeanpetfood.org/wp-content/uploads/2024/06/FEDIAF-Facts-Figures-2022_Online100.pdf, s. 4-5, [dostęp: 20.10.2024]). Na marginesie należy zauważyć, że przy populacji równej 1 252 000 (*Facts & Figures 2020...*, s. 8) brakuje w Polsce schronisk dla małych ssaków.

³⁰ Problem niedostosowania schronisk do utrzymywania w nich zarówno kotów, jak i psów został podniesiony w uzasadnieniu do nowego rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (<https://www.gov.pl/attachment/396b2947-b56a-457c-a43c-0f78b44e1512> [dostęp: 26.02.2022]), jako że wskazano w nim na konieczność natychmiastowej zmiany przepisów, powodowaną nieprawidłowościami wykrytymi w schroniskach dla zwierząt, które prowadzą do braku zaspokojenia podstawowych potrzeb zwierząt w nich przebywających (s. 11).

³¹ Wyjaśnić należy, że kot wolno żyjący nie jest zwierzęciem bezdomnym. W literaturze podniesiono także, że koty wolno żyjące należą do swoistej, innej od zwierząt dzikich kategorii, tj. kategorii zwierząt wolno bytujących (K. Kuszlewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 97, s. 155–156). W praktyce niezwykle trudno jest odróżnić kota wolno żyją-

w tym ich dokarmianie. Tak sformułowany przepis ustawy często interpretowany jest (wadliwie) jako ustanawiający jedynie konieczność zakupu karmy dla kotów wolno żyjących i zapewnienia ich dokarmiania w miejscach publicznych. W ramach takiej interpretacji przez „sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi” rozumie się „dokarmianie”, podczas gdy już z wykładni językowej wynika, że dokarmianie stanowi wyłącznie jeden z elementów sprawowania opieki – tj. przykładową czynność podejmowaną względem zwierząt³². Wyrażenie „sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, polegające na ich dokarmianiu” pozostaje węższe w stosunku do zwrotu „sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie”. Ustawodawca nie zakładał opieki nad kotami wolno żyjącymi, która miałaby polegać wyłącznie na ich dokarmianiu. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w judykaturze. Przykładowo, WSA w Krakowie podkreślił, że sformułowanie „w tym” rozumieć należy jako ustanowienie nakazu traktowania dokarmiania kotów wolno żyjących jako jednego z elementów gminnego programu opieki nad zwierzętami w zakresie opieki nad wolno żyjącymi kotami. Dokarmianie nie może być jednak jedynym elementem, który wyczerpywałby jego zakres³³.

W literaturze trafnie podkreśla się, że organy gminy zmagają się z trudnościami w zakresie skonkretyzowania zadania polegającego na opiece nad kotami wolno żyjącymi, ponieważ brakuje wiążących prawnie wskazań w tym zakresie³⁴. Poza obowiązkiem dokarmiania kotów wolno żyjących w ustawie nie sprecyzowano bowiem żadnych innych obowiązków gminy w przedmiocie zapewnienia opieki kotom wolno żyjącym. W takich okolicznościach zakres tych obowiązków trzeba wywodzić z odrębnych przepisów ustawy³⁵. W szczególności gmina powinna podjąć działania zmierzające do realizacji obowiązku

cego od takiego, który „uciekł, zbłąkał się lub został porzucony przez człowieka”, natomiast określenie tej cechy wpływa na ukształtowanie statusu prawnego zwierzęcia – kotu bezdomnemu należy w ramach realizacji programu zapewnić miejsce w schronisku, a wolno żyjącemu opiekę, w tym dokarmianie. W doktrynie podjęto próbę rozróżnienia kotów bezdomnych od kotów wolno żyjących na podstawie kryterium ich zachowania. Koty dziko żyjące unikają dotyku ludzi, aktywnie bronią się przed unieruchomieniem, a złapane, wyrwają się i wokalizują. Dokonywanie podziału na podstawie kryterium sposobu zachowania nie należy jednak do najłatwiejszych, ponieważ także koty domowe mogą obawiać się nieznanych ludzi i zachowywać się w podobny sposób (K. Fiszdón, A. Boruta, *op. cit.*, s. 34).

³² Por. M. Januszczuk, E. Kudasik-Gil, *op. cit.*, s. 17.

³³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 grudnia 2017 r., II SA/Kr 1394/17, LEX nr 2423944.

³⁴ K. Kuszlewicz, *Prawa zwierząt...*, s. 156.

³⁵ M. Rudy, *op. cit.*, s. 38.

humanitarnego traktowania kotów wolno żyjących, a także zagwarantować kotom wolno żyjącym oznakowanie ich populacji i ustalenie, gdzie te zwierzęta bytują, ponieważ są to czynności niezbędne do zapewnienia im skutecznej opieki³⁶. Zadanie polegające na opiece nad kotami wolno żyjącymi powinno więc zostać wypełnione poprzez zapewnienie im m.in. schronienia, szczepień przeciw wściekliźnie i innym chorobom zakaźnym, podstawowej opieki weterynaryjnej dla chorych zwierząt³⁷ oraz kontrolę populacji kotów wolno żyjących, którą umożliwia finansowanie zabiegów sterylizacji i kastracji.

Niedopełnienie obowiązku polegającego na skonkretyzowaniu zadania sprawowania opieki nad kotami wolno żyjącymi³⁸ polega często również na zbyt ogólnym sformułowaniu uchwał dotyczących opieki nad kotami wolno żyjącymi, podczas gdy program powinien być dostosowany do okoliczności i warunków istniejących oraz przewidywanych w określonym roku i nie można ujmować go w ogólnych ramach, które wymagają dalszej konkretyzacji³⁹. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala wyodrębnić kilka powtarzających się w tym zakresie naruszeń.

W większości wyroków za wadliwe uznaje się jedynie „wskazanie, że sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi będzie polegało na ich dokarmianiu, bez doprecyzowania warunków podejmowanych działań, częstotliwości dokarmiania, zasad zakupu karmy, wskazania konkretnych miejsc przebywania i dokarmiania kotów czy formy sprawowania nad nimi opieki”⁴⁰.

³⁶ M. Rudy, *op. cit.*, s. 38.

³⁷ Przykładowo, wskazanie takich czynności w programie zostało uznane za prawidłowe i wyczerpujące delegację ustawową przez WSA w Kielcach (wyrok WSA w Kielcach z dnia 15 stycznia 2020 r., II SA/Ke 1048/19, LEX nr 2775894).

³⁸ Każde zadanie, które ustawodawca uznał za obowiązkowe, czyli również sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, musi być sformułowane w programie w sposób kompleksowy, precyzyjny i konkretny. W przeciwnym wypadku uznać należy, że gmina zapewnia zwierzętom bezdomnym nienależytą ochronę, co skutkuje koniecznością uznania nieważności całej uchwały ze względu na istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 września 2019 r., VIII SA/Wa 573/19, LEX nr 2729781).

³⁹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 stycznia 2019 r., II SA/Bd 1280/18, LEX nr 2624659; podobnie: M. Januszczyk, E. Kudasik-Gil, *op. cit.*, s. 18.

⁴⁰ M. Januszczyk, E. Kudasik-Gil, *op. cit.*, s. 18. Przykładowo, za zbyt ogólną uznano regulację uchwały, którą założono, 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 dnia 25 lutego 2020 r., II SA/Łd 992/19, LEX nr 284646). Według WSA w Bydgoszczy pominięcie wskazania metody ustalania miejsc bytowania i dokar-

Kolejnym aspektem zbytnej ogólności treści uchwały pozostaje sposób określenia podmiotów odpowiedzialnych za praktyczny aspekt dokarmiania zwierząt. O ile w pierwszej kolejności zadanie to może być realizowane przez urzędników lub pracowników sprecyzowanej w uchwale organizacji społecznej, o tyle możliwe jest również dopuszczenie do pomocy w jego wykonywaniu „społecznych opiekunów (karmicieli)” kotów wolno żyjących. Aprobata dla takiego rozwiązania czyni koniecznym rozważenie wskazania bezpośrednio w uchwale imiennej listy osób prywatnych, którym powierzony zostanie obowiązek dokarmiania wolno żyjących kotów.

Za obowiązkiem jej sporządzenia opowiedziała się część orzecznictwa (m.in. WSA w Rzeszowie⁴¹, WSA w Bydgoszczy⁴² i WSA w Łodzi⁴³). Pogląd ten nie jest jednak jednolity w judykaturze. WSA w Gdańsku orzekł, że niewskazanie konkretnych opiekunów społecznych kotów w uchwale nie oznacza jej sprzeczności z prawem⁴⁴. Krytycznie do tego wymogu odniósł się także WSA w Bydgoszczy⁴⁵, który podkreślił, że wystarczające jest wskazanie przez gminę w uchwale Straży Miejskiej jako podmiotu przekazującego karmę opiekunom kotów wolno żyjących lub organizacjom społecznym, z jednoczesnym doprecyzowaniem kryteriów uznawania za społecznego opiekuna kotów⁴⁶. W ocenie

miania kotów wolno żyjących, listy społecznych opiekunów oraz częstotliwości ich karmienia uznać należy za istotne naruszenie prawa, ze względu na zbytnią ogólność uchwały (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 marca 2017 r., II SA/Bd 1353/16, LEX nr 2284664). Odmienny podgląd przedstawiły: WSA w Rzeszowie, podkreślając, że precyzyjne uregulowanie sposobu, częstotliwości czy miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących nie jest niezbędne (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 stycznia 2018 r., II SA/Rz 1178/17, LEX nr 2471112), oraz WSA w Gdańsku, który uznał, że nie jest konieczne określenie m.in. częstotliwości czy miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących, gdyż – ze względu na zmienność miejsc przebywania kotów – społeczni opiekunowie dokarmiają je w różnych miejscach (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 stycznia 2019 r., II SA/Gd 673/18, LEX nr 2616649).

⁴¹ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 stycznia 2018 r., II SA/Rz 1178/17, LEX nr 2471112.

⁴² Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 marca 2017 r., II SA/Bd 1353/16, LEX nr 2284664.

⁴³ Sąd ten wskazał, że program „powinien zawierać [...] listy społecznych opiekunów (karmicieli) oraz miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt (wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 marca 2023 r., II SA/Łd 1042/22, LEX nr 3511886).

⁴⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 stycznia 2019 r., II SA/Gd 673/18, LEX nr 2616649.

⁴⁵ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 września 2021 r., II SA/Bd 687/21, LEX nr 3258198.

⁴⁶ Program przewidywał, że „warunkiem wydania karmy jest wypełnienie karty społecznego opiekuna kotów wolno żyjących”, a w zakresie tego, kto może nim zostać, wskazano, iż „społecznym opiekunem kotów wolno żyjących może być wyłącznie pełnoletni mieszkaniec, dokarmiający koty bytujące na terenie gm. [...], który zobowiązany jest do: utrzymania w czystości miejsca bytowania kotów, zgodnie z uregulowaniami ustawowym w tym zakresie; współpracy z organizacjami statutowo zajmującymi się opieką nad zwierzętami”.

tego sądu program nie jest szczegółowym harmonogramem dokarmiania, a ponadto sama lista pełniłaby funkcję informacyjną, ponieważ nie można uznać jej za źródło obowiązków, których wykonanie mogłoby zostać wyegzekwowane. Przeciwno zamieszczaniu w uchwale takiej listy przemawia również konieczność dokonania analizy przepisów o ochronie danych osobowych. Wyrok ten został jednak uchylony przez NSA, który nie zgodził się z tezą, że samo wydanie karmy nieskonkretyzowanym w programie opiekunom lub organizacjom społecznym można uznać za wystarczające, wskazując jednocześnie na „konieczność konkretyzacji postanowienia uchwały w tym zakresie stosowną listą”⁴⁷. Według sądu pominięcie listy społecznych opiekunów „stanowi istotne naruszenie prawa”, a jeżeli program przewiduje realizację zadania polegającego na dokarmianiu kotów wolno żyjących tylko przez społecznych opiekunów, taka lista jest niezbędna. Zdaniem jednak NSA „stała, imienna lista społecznych opiekunów kotów wolno żyjących nie jest obligatoryjnym załącznikiem do uchwały, który podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym”⁴⁸.

Sądy administracyjne dokonują ocen treści uchwał z punktu widzenia dostatecznej szczegółowości programów opieki nad kotami wolno żyjącymi. Nie musi to oznaczać, że w uchwale zawarta będzie lista z nazwiskami konkretnych opiekunów kotów. Gmina powinna jednak prowadzić rejestr społecznych opiekunów kotów wolno żyjących na potrzeby własne⁴⁹. W praktyce należy przyjąć, że kwestia ta musi być na tyle skonkretyzowana, by w jednoznaczny sposób można było określić podmiot odpowiedzialny za wykonanie powyższego zadania. W innym wypadku jego realizacja pozostanie całkowicie iluzoryczna. WSA w Warszawie opowiedział się przy tym za koniecznością takiego poziomu uszczegółowienia tej kwestii, aby móc ustalić konkretne podmioty, których obowiązkiem będzie udzielanie podstawowych i użytecznych informacji zainteresowanym pomocą kotom wolno żyjącym mieszkańcom gminy⁵⁰. Jeżeli gmina uzna za „zobowiązanych” do dokarmiania kotów wolno żyjących społecznych opiekunów, to musi określić również sposób, w jaki wybierani będą oni do pełnienia takiej funkcji. Z kolei w przypadku przekazania tego zadania organizacji społecznej będzie ona musiała zostać wskazana w uchwale z uwzględnieniem

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2023 r., I OSK 95/22, LEX nr 3607105.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Por. m.in. wyrok WSA w Kielcach z dnia 31 stycznia 2024 r., II SA/Ke 720/23, LEX nr 3671973; wyrok NSA z dnia 26 lipca 2024 r., I OSK 472/23, LEX nr 3743638; wyrok NSA z dnia 24 lutego 2023 r., I OSK 95/22, LEX nr 3607105.

⁵⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2020 r., IV SA/Wa 2541/19, LEX nr 3059199.

podstawy do przekazania jej realizacji zadania⁵¹. Z jednej strony uchwała musi konkretyzować treść elementów wskazanych w art. 11a ust. 2 pkt 1–8 u.o.z. Z drugiej należy w niej wskazać podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań⁵².

Sam wymóg uszczegółowienia sposobu wykonywania zadań związanych z opieką nad kotami wolno żyjącymi wynika – w ocenie sądów administracyjnych – z krótkoterminowego (jedynie rocznego) charakteru uchwały, która stanowi podstawę ich realizacji, co w konsekwencji powoduje konieczność dostosowania założeń programu do konkretnych warunków i okoliczności⁵³. Jeżeli uchwała cechuje się dużym stopniem ogólności, to i jej postanowienia pozbawione są doniosłości normatywnej i stanowią raczej postulat, określając tylko w sposób ogólny, nieprecyzyjny zobowiązania podmiotów wskazanych do sprawowania opieki nad kotami⁵⁴, co z kolei przesądza o istotnym naruszeniu prawa.

5. Nieprawidłowe określanie sposobów wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu

W przypadku określania sposobów wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt najczęstsze błędy dotyczą zbyt mało szczegółowego uregulowania zasad przeznaczenia środków finansowych na każde, poszczególne obligatoryjne zadanie⁵⁵. Sposób finansowania nie może sprowadzać się wyłącznie do oznaczenia środków przeznaczonych na realizację całego programu. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się bowiem konieczność wskazania w uchwale metody ich rozdysponowania na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie⁵⁶. Wysokość środków i sposób ich wydatkowania mają być przy tym określone w sposób wyczerpujący i poparty egzemplifikacją zadań wykonywanych w ramach programu. Określe-

⁵¹ M. Januszczyk, E. Kudasik-Gil, *op. cit.*, s. 19.

⁵² Wyrok WSA w Opolu z dnia 31 lipca 2014 r., II SA/Op 325/14, LEX nr 1498206.

⁵³ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 lutego 2020 r., II SA/Łd 992/19, LEX nr 2846463.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ M. Januszczyk, E. Kudasik-Gil, *op. cit.*, s. 27.

⁵⁶ Tak m.in. wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, LEX nr 3062498 i wyrok NSA z dnia 29 lipca 2020 r., II OSK 997/20, LEX nr 3064568.

nia wymagają więc środki na realizację poszczególnych zadań⁵⁷. Ujęcie wydatkowania środków na realizację opieki nad bezdomnymi zwierzętami w sposób sprzeczny ze wskazanym stanowi w ocenie sądów nienależyte wypełnienie upoważnienia ustawowego⁵⁸. O wadliwości uchwalanych programów – na co wskazuje się w judykaturze – przesądza często także umożliwienie organowi wykonawczemu gminy lub też innym podmiotom, które w pewnym stopniu współpracują przy wykonywaniu programu dowolnego rozdzielania środków finansowych w umowach⁵⁹.

Szczegółowe określenie środków na realizację poszczególnych zadań programu jest niezwykle istotne, ponieważ braki w tym zakresie prowadzą w konsekwencji do niemożliwości ich rzeczywistego finansowania, a ich faktyczna realizacja pozostaje wówczas jedynie fikcją⁶⁰. Dopiero zabezpieczenie w budżecie środków przypisanych do każdego z zawartych w nim celów gwarantuje praktyczne wykonanie programu. Jeżeli gmina przeznaczy je jedynie na niektóre z obligatoryjnych zadań, to pozostałe nie będą mieć szans na realizację⁶¹. Zadania ustalane są przez gminę na dany rok, a tym samym wydatki na te zadania, muszą oczywiście odpowiadać możliwościom finansowym gminy⁶². Skutkiem pominięcia określenia wysokości środków na realizację choćby jednego z celów może być nawet stwierdzenie nieważności uchwały w całości⁶³ lub – przy mniej rygorystycznej wykładni – stwierdzenie nieważności konkretnego postanowienia, ze względu na istotne naruszenie prawa⁶⁴.

⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, LEX nr 3062498.

⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 29 lipca 2020 r., II OSK 997/20, LEX nr 3064568 i wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, LEX nr 3062498.

⁵⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 stycznia 2020 r., IV SA/Wa 2559/19, LEX nr 3053421.

⁶⁰ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że faktyczna realizacja wszystkich przewidzianych w programie zadań tylko wówczas nie staje się fikcją, jeśli gmina powiąże w uchwale fundusze przydzielone na ich realizację z konkretną metodą ich wydatkowania (wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 stycznia 2020 r., IV SA/Wa 2572/19, LEX nr 3030864). Podobnie: WSA w Warszawie w wyroku z dnia 29 stycznia 2020 r., IV SA/Wa 2559/19, LEX nr 3053421.

⁶¹ M. Januszczyk, E. Kudasik-Gil, *op. cit.*, s. 27.

⁶² K. Właźlak, *op. cit.*, s. 43.

⁶³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 stycznia 2020 r., IV SA/Wa 2559/19, LEX nr 3053421, który zapadł w następującym stanie faktycznym: gmina określiła w programie sposób jego finansowania, jednak nie wydzielono odrębnych środków na realizację umowy zawartej w celu zapewnienia miejsca w gospodarstwie rolnym zwierzętom gospodarskim.

⁶⁴ Takie rozstrzygnięcie wydał WSA w Białymstoku po dokonaniu oceny programu przyjętego przez Radę Gminy Szczuczyn. § 11 uchwały brzmiał: „ust. 1 – Środki finansowe na realizację postanowień Programu zostały zabezpieczone w budżecie gminy na rok 2021 w kwocie 56 000,00 zł. (w tym na dofinansowanie sterylizacji i kastracji psów – 3 000,00 zł oraz zabiegów

Wskazanie finansowania konkretnych zadań pełni również funkcję informacyjną dla mieszkańców gminy⁶⁵. Przydzielenie funduszy na wskazane cele daje możliwość oceny przez społeczeństwo należytego gospodarowania środkami publicznymi. Nawet sam brak realizacji niektórych zadań, takich jak kastracja zwierząt bezdomnych czy poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, ze względu na ich nieuwzględnienie w budżecie, „może zostać oceniony jako gospodarowanie nienależyte”⁶⁶. Skutkiem zaniechania w tym zakresie będzie przyrost liczby zwierząt, którym obecnie lub w przyszłości będzie trzeba sfinansować opiekę ze środków budżetowych gminy. Nie można pominąć okoliczności, że każde bezdomne zwierzę, które nie jest – a mogłoby zostać – przygarnięte w wyniku prowadzenia zorganizowanych akcji promujących adopcję wśród mieszkańców, powoduje dodatkowe wydatki dla gminy. Zabiegi kastracji zwierząt w ogólnym rozrachunku generują bowiem mniejsze koszty dla budżetu gminy niż rosnąca liczba bezdomnych psów i kotów utrzymywanych w schronisku. Dlatego gminy powinny szczególnie zadbać o racjonalne planowanie budżetu i wykonywanie zadań zgodnie z założeniami programu.

6. Analiza programów uchwalonych na terenie województwa dolnośląskiego

Jak wskazano na wstępie, celem tekstu jest nie tylko teoretyczna analiza problemu wadliwości programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi, ale przede wszystkim doprowadzenie do wyeliminowania błędów popełnianych

chipowania psów – 3 000,00 zł); ust. 2 – Środki te wydatkowane będą w szczególności na: odławianie i utrzymanie zwierząt w schronisku, opiekę weterynaryjną, zabiegi sterylizacji i kastracji zwierząt oraz ich chipowanie, a także dokarmianie kotów wolno żyjących; ust. 3 – Wydatkowanie środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu odbywało się będzie w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów na podstawie umów/porozumień, których przedmiotem są usługi związane z realizacją Programu” (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 grudnia 2021 r., II SA/Bk 769/21, LEX nr 3282029). Podobnie WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 7 września 2021 r., II SA/Bk 551/21, LEX nr 3219624.

⁶⁵ Pozytywnie odnieść należy się do postulatu załączenia do uchwały swego raportu ze sposobu wydatkowania pieniędzy w poprzednim roku, co wzmacniałoby zaufanie obywateli do administracji. Zob. K. Brończyk, A. Brzostek, *Program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*, [w:] T. Pietrzykowski, A. Bielska-Brodziak, K. Gil, M. Suska (red.), *Urzędnik jako strażnik realizacji ustawowych obowiązków wobec zwierząt*, Katowice 2016, s. 39.

⁶⁶ M. Januszczyk, E. Kudasik-Gil, *op. cit.*, s. 27.

w praktyce przez organy gminy przy ich uchwalaniu. Choć w artykule omówiono najczęstsze z naruszeń prawa, oczywiście nie oznacza to, że programy zawsze zawierają wszystkie wskazane wady.

Rada Miejska Wrocławia, Rada Miasta Legnicy i Rada Miasta Wałbrzycha w programach na 2022 r. prawidłowo określiły m.in. zakres opieki nad zwierzętami poprzez objęcie uchwałą „zwierząt bezdomnych” i zapewnienie miejsca w schronisku nie tylko psom i kotom, ale wszystkim zwierzętom, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie istnieje możliwość ustalenia właściciela lub innej osoby, pod której opieką zwierzę dotąd pozostawało. Taką praktykę wskazanych organów należy uznać za właściwe wypełnienie delegacji ustawowej.

W kontekście opieki nad wolno żyjącymi kotami każdy z analizowanych programów zawiera przepisy dotyczące ich dokarmiania, przy czym program dla Gminy Wałbrzych wskazuje jedynie na „dokarmianie poza Schroniskiem”, nie precyzując jego warunków. Program dla Gminy Legnica przewiduje wprawdzie bardziej szczegółowe działania – zakup karmy i wykładanie jej w miejscach bytowania „większych populacji kotów wolno żyjących”, jednak jedynie „w okresach utrudnionego dostępu do samodzielnego pozyskiwania pokarmu (okres jesienno-zimowy)”, co należy uznać za wadliwe. Ustawa nie daje bowiem gminie prawa realizowania tego zadania jedynie częściowo, w arbitralnie wybranych miesiącach, koty wolno żyjące powinny być bowiem dokarmiane przez cały rok⁶⁷. W programie dla Gminy Wrocław wskazano, że wolno żyjące koty dokarmiane są suchą karmą wydawaną nieodpłatnie przez Schronisko wolontariuszom miejskim, a w celu dokarmiania przewiduje się również uzupełniające działania Prezydenta Wrocławia i Schroniska z organizacjami społecznymi. W tym zakresie widać brak uszczegółowienia zasad dokarmiania kotów wolno żyjących. Problemem w wypadku programu dla Gminy Wrocław jest też zbyt ogólna treść uchwały w odniesieniu do podmiotów odpowiedzialnych za dokarmianie zwierząt. Mowa w nim bowiem jedynie o „wolontariuszach miejskich”, bez dookreślenia sposobu wybierania osób do pełnienia tej funkcji. Ponadto widoczny jest chaos terminologiczny – Prezydent Wrocławia prowadzi bowiem „rejestr społecznych opiekunów kotów”, choć to „wolontariusze miejscy” odpowiedzialni są za dokarmianie kotów wolno żyjących w mieście.

Przykładem regulacji prawidłowo wypełniających delegację ustawową są przepisy omawianych programów w zakresie sprawowania opieki nad kotami

⁶⁷ M. Januszczyk, E. Kudasik-Gil, *op. cit.*, s. 20; K. Brończyk K., A. Brzostek, *op. cit.*, s. 41–42.

wolno żyjącymi w pozostałym niż dokarmianie zakresie. Poza dokarmianiem kotów wolno żyjących Gmina Wałbrzych przewidziała ich leczenie, kastrację i sterylizację, usypianie ślepych miotów oraz „wspieranie budowy domków dla kotów wolno żyjących”. Również w programie dla Gminy Wrocław sprecyzowano zadanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, przewidując m.in. finansowanie sterylizacji i kastracji, leczenia i usypiania ślepych miotów wolno żyjących kotelek. Gmina Legnica uznała natomiast, że opieka nad wolno żyjącymi kotami polegać będzie na przeprowadzaniu sterylizacji i kastracji oraz badań ogólnych i „w uzasadnionych przypadkach leczeniu osobników chorych”. Niestety, w przypadku tej gminy realizacja zadania powierzona została niesprecyzowanej w programie organizacji pozarządowej, co należy uznać za nieprawidłowe.

Realizacja wskazanych zadań w praktyce wymagałaby jednak prawidłowego określenia sposobów wydatkowania środków finansowych na nie przeznaczonych. W programie dla Gminy Legnica wskazano kwotę na „opiekę nad wolno żyjącymi kotami (w tym: sterylizację, leczenie, dokarmianie)”. Wprawdzie prawidłowo wzięto pod uwagę wszystkie z przewidzianych w tym zakresie zadań, jednak postulować należałoby wyodrębnienie konkretnych kwot dla każdego z nich. W pozostałych z analizowanych programów nie rozdysponowano środków finansowych na wszystkie z omówionych celów, co w rzeczywistości oznaczać może ich faktyczne niewykonywanie ze względu na braki w budżecie. Program dla Gminy Wrocław przewiduje jedynie zbiorczo kwotę „na finansowanie zadań związanych z opieką nad kotami wolnożyjącymi”, w Gminie Wałbrzych prawidłowo natomiast wyszczególniono kwoty na „działania związane ze sterylizacją i kastracją kotów wolno żyjących oraz usypianiem ślepego miotu” oraz „działania związane z dokarmianiem kotów wolno żyjących”, ale nie wskazano funduszy przeznaczonych na leczenie kotów wolno żyjących ani budowę domków. Takie ujęcie wydatkowania środków finansowych mogłoby być więc ocenione przez sądy administracyjne jako niepełna realizacja upoważnienia ustawowego.

7. Podsumowanie

Wprawdzie opinia organizacji społecznej nie jest wiążąca dla organu gminy, jednak jej wyrażenie – co zasługuje na aprobatę – prowadzi niekiedy do zmian w projekcie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Trafne jest stanowisko prezentowane w doktrynie, zgodnie z którym szeroką współpracę przy uchwalaniu programów opieki nad

bezdolnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi należy ocenić pozytywnie, ponieważ ma ona wpływ na lepszą ochronę praw zwierząt⁶⁸. Pozwala ona bowiem na sprawną komunikację, w tym wymianę informacji pomiędzy gminą a organizacjami społecznymi, umożliwiającą opracowanie takiego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, który pozwoli na zapewnienie efektywnej ochrony zwierzętom, biorąc przy tym pod uwagę nie tylko dobrostan zwierząt, ale i możliwości konkretnej gminy⁶⁹. Udział mieszkańców w uchwalaniu programu prowadzi do zwiększenia ich partycypacji nie tylko w ochronie zwierząt, ale także w życiu społecznym w ogóle. Nie sposób pominąć okoliczności, że głównym celem programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi powinno być zapewnienie jak najwyższego poziomu ochrony zwierzętom bezdomnym oraz zmniejszanie bezdomności zwierząt, a sam program powinien zostać opracowany w sposób umożliwiający realizację tych idei. W tym właśnie skutecznie pomagają organom gminy organizacje społeczne działające na ich terenie, znające jego specyfikę i dostrzegające newralgiczne kwestie, które wymagają interwencji. Ewentualny brak uwzględnienia opinii organizacji społecznych – zdaniem autorki – często nie wynika nawet z braku dobrych intencji gminy, a jedynie z posiadania niedostatecznej wiedzy w zakresie problemów, przed którymi stoją organizacje świadczące pomoc zwierzętom na obszarze jednostki samorządu terytorialnego. Wymaga przy tym podkreślenia, że nawet całkowite pominięcie opinii przez organy przy uchwalaniu ostatecznej wersji programu może okazać się pomocne przy kształtowaniu kierunku postępowania gminy w zakresie zapobiegania bezdomności i opieki nad zwierzętami bezdomnymi w przyszłości.

Practical aspects of reviewing programmes of care for homeless animals and preventing animal homelessness in the light of the jurisprudence of administrative courts

Abstract: Every year, before the adoption of the programme of care for homeless animals, its draft is reviewed by pro-animal organizations operating in each municipality. Expressing an opinion on the solutions proposed by the municipality by organizations, although not binding, is important

⁶⁸ L. Staniszeńska, *Legal Protection of Homeless Animals and Prevention of Homelessness of Animals as a Mandatory Own Task for the Commune Self-Government*, [w:] E. Kruk, G. Lubeńczuk, H. Spasowska-Czarny (red.), *Legal Protection of Animals*, Lublin 2020, s. 246.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 246.

for improving the situation of homeless animals in the country. Therefore, it is crucial that they exercise their statutory rights. Considering that organizations often lack professional legal advice, it was necessary to list the most common errors in the content of the programs, along with an indication of the proposals for correct regulations, recognized as such by administrative courts. The aim of this publication, however, is not only a legal analysis of the phenomenon of defective regulations, but also to indicate practical guidelines for people who prepare opinions on drafts pursuant to the art. 11a paragraph 7 of the Animal Protection Act.

Keywords: animal law, animal protection, animal protection law, homeless animals, programme of care for homeless animals

Literatura

- Brończyk K., Brzostek A., *Program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*, [w:] T. Pietrzykowski, A. Bielska-Brodziak, K. Gil, M. Suska (red.), *Urzędnik jako strażnik realizacji ustawowych obowiązków wobec zwierząt*, Katowice 2016.
- Facts & Figures 2020, European Overview*, The European Pet Food Industry, https://drive.google.com/file/d/1ER8F1E3gwX2g3Tl5aGpxPziCuyOj-1p_/view?usp=sharing.
- Fiszdon K., Boruta A., *Problem bezdomności zwierząt*, „Przegląd Hodowlany” 2014, nr 6.
- Golenia A., Marek M., *Zadania własne gminy w zakresie praw zwierząt*, [w:] T. Pietrzykowski, A. Bielska-Brodziak, K. Gil, M. Suska (red.), *Urzędnik jako strażnik realizacji ustawowych obowiązków wobec zwierząt*, Katowice 2016.
- Haraway D., *Manifest gatunków stowarzyszonych*, [w:] A. Gajewska (red.), *Teorie wywrotowe. Antologia przekładów*, Poznań 2012.
- Januszczyk M., Kudasik-Gil E., *Jak napisać program opieki nad zwierzętami bezdomnymi*, 2023, s. 20, <https://publikacje.ilawanimals.com/2023/jak-napisac-program-opieki-nad-zwierzetami-bezdomnymi.pdf>.
- Kruk E., *Ewolucja i charakter prawny gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2018, nr 25(3).
- Kuszelewicz K., *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2019.
- Kuszelewicz K., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Raport roczny Głównego Lekarza Weterynarii z wizytacji schronisk dla zwierząt za rok 2020*, <https://www.wetgiw.gov.pl/download/Raport-roczny-GLW-2020,4473.pdf>.
- Rosińska M., Szydłowska A., *Słowniczek ZOEpolis*, [w:] M. Gurowska, M. Rosińska, A. Szydłowska (red.), *ZOEpolis budując wspólnotę ludzko-nie-ludzką*, Warszawa 2020.
- 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.

Staniszewska L., *Legal Protection of Homeless Animals and Prevention of Homelessness of Animals as a Mandatory Own Task for the Commune Self-Government*, [w:] E. Kruk, G. Lubeńczuk, H. Spasowska-Czarny (red.), *Legal Protection of Animals*, Lublin 2020.

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

Zębek E., *Humane Legal Protection of Homeless Animals*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, nr 30.

Akty prawne

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

Uchwała nr XLVI/525/22 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wałbrzych w 2022 roku” w celu ukazania praktycznego aspektu poruszanej w artykule tematyki (Dz. Urz. Woj. Doln., poz. 1765).

Uchwała nr XLI/494/22 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 28 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Legnica w 2022 r. (Dz. Urz. Woj. Doln., poz. 1819).

Uchwała nr LI/1341/22 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wrocław” (Dz. Urz. Woj. Doln., poz. 1749).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2009 r., II OSK 1953/08, LEX nr 597454.

Wyrok NSA z dnia 24 maja 2017 r., II OSK 725/17, LEX nr 2334602.

Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., II OSK 1001/17, LEX nr 2346710.

Wyrok NSA z dnia 23 lipca 2019 r., II OSK 2299/17, LEX nr 3073627.

Wyrok NSA z dnia 29 lipca 2020 r., II OSK 997/20, LEX nr 3064568.

Wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, LEX nr 3062498.

Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2023 r., I OSK 95/22, LEX nr 3607105.

Wyrok NSA z dnia 26 lipca 2024 r., I OSK 472/23, LEX nr 3743638.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 grudnia 2012 r., II SA/Rz 786/12, LEX nr 1234455.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 31 lipca 2014 r., II SA/Op 325/14, LEX nr 1498206.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 listopada 2016 r., II SA/Lu 656/16, LEX nr 2199297.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 marca 2017 r., II SA/Bd 1353/16, LEX nr 2284664.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 grudnia 2017 r., II SA/Kr 1213/17, LEX nr 2424075.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 grudnia 2017 r., II SA/Kr 1394/17, LEX nr 2423944.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 stycznia 2018 r., II SA/Rz 1178/17, LEX nr 2471112.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 stycznia 2019 r., II SA/Bd 1280/18, LEX nr 2624659.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 stycznia 2019 r., II SA/Gd 673/18, LEX nr 2616649.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 września 2019 r., VIII SA/Wa 573/19, LEX nr 2729781.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 grudnia 2019 r., II SA/Bd 923/19, LEX nr 2771723.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 15 stycznia 2020 r., II SA/Ke 1048/19, LEX nr 2775894.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2020 r., IV SA/Wa 2541/19, LEX nr 3059199.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 stycznia 2020 r., IV SA/Wa 2559/19, LEX nr 3053421.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 stycznia 2020 r., IV SA/Wa 2572/19, LEX nr 3030864.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 lutego 2020 r., II SA/Łd 992/19, LEX nr 2846463.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 lutego 2020 r., II SA/Ke 17/20, LEX nr 2895570.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r., II SA/Ke 1030/20, LEX nr 3129157.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 kwietnia 2021 r., II SA/Kr 103/21, LEX nr 3182171.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 września 2021 r., II SA/Bk 551/21, LEX nr 3219624.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 września 2021 r., II SA/Bd 687/21, LEX nr 3258198.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 października 2021 r., II SA/Łd 541/21, LEX nr 3248510.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 grudnia 2021 r., II SA/Bk 769/21, LEX nr 3282029.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 marca 2023 r., II SA/Łd 1042/22, LEX nr 3511886.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 31 stycznia 2024 r., II SA/Ke 720/23, LEX nr 3671973

mgr Emilia Kudasik-Gil – radczyni prawna wpisana na listę radców prawnych OIRP w Krakowie, prawniczka, absolwentka Uniwersytetu Jagiellońskiego. Absolwentka i wykładowczyni interdyscyplinarnych studiów podyplomowych (Prawa zwierząt) na Uniwersytecie SWPS w Warszawie. W ramach programu Erasmus+ studiowała prawo na sewilskim Universidad Pablo de Olavide. Nagrodzona Stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego dla studentów za znaczące osiągnięcia na rok akademicki 2019/2020. Autorka publikacji i referatów konferencyjnych o tematyce prawa zwierząt i prawa ochrony środowiska. Na co dzień świadczy pomoc prawną z zakresu prawa ochrony środowiska, prawa ochrony przyrody i prawnej ochrony zwierząt. Autorka bloga o prawie zwierząt <https://ilawanimals.com>. Członkini Komisji Rewizyjnej Stowarzyszenia Prawnicy na Rzecz Zwierząt.